

**INCIDENCIAS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL FRENTE AL
RESARCIMIENTO DEL ERARIO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.
PERIODO 2003 – 2008**

EDGAR ELÍAS MENDOZA SALEME

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, 2011**

**INCIDENCIAS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL FRENTE AL
RESARCIMIENTO DEL ERARIO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.
PERIODO 2003 - 2008**

**Presentado por el estudiante:
EDGAR ELÍAS MENDOZA SALEME**

**Monografía presentada como requisito para obtener el título de
Magister en Derecho Administrativo**

**Asesor:
LUIS FERNANDO USECHE JIMENEZ
Magister en Derecho Procesal**

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, 2011**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del presidente del jurado

Firma del presidente del jurado

Bogotá D.C., marzo de 2011

DEDICATORIA

*A Dios por iluminarme el camino.
A mis padres, hermanos, esposa e hija por el apoyo incondicional.*

AGRADECIMIENTOS

A los compañeros de la Contraloría Departamental de Bolívar, por el aporte intelectual.

CONTENIDO

AUTORIDADES ACADÉMICAS	10
INTRODUCCIÓN.....	11
1 PROBLEMÁTICA	14
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	21
1.3 OBJETIVOS	21
GENERAL.....	21
ESPECÍFICOS.....	21
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	22
2 MARCO DE REFERENCIA.....	24
2.1 MARCO TEÓRICO	24
2.1.1 <i>La responsabilidad fiscal</i>	24
2.1.2 <i>Responsabilidad fiscal y derecho público</i>	27
2.1.3 <i>Corrupción y desarrollo</i>	28
2.1.4 <i>La teoría funcionalista de la corrupción</i>	31
2.2 MARCO CONCEPTUAL	33
2.3 MARCO DE ANTECEDENTES.....	36
2.4 MARCO DEMOGRÁFICO	40
2.5 MARCO HISTÓRICO	42
2.6 RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA.....	43
2.7 MARCO LEGAL	46
2.7.1 <i>Constitución Política Colombiana</i>	47
2.7.2 <i>Ley 610 del 2000</i>	47
2.7.3 <i>Ley 42 de 1993</i>	48
2.7.4 <i>Ley 715 de 1993</i>	48
2.7.5 <i>Leyes 80 de 1993, 1150 del 2007 y Decreto 2474 de 2008</i>	49
2.7.6 <i>LEY 136 DE 1994 Y 617 DE 2000</i>	49
3 METODOLOGÍA.....	51

3.1	PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.....	51
3.2	TIPO DE ESTUDIO	52
3.3	POBLACIÓN Y MUESTRA.....	53
3.4	DIFUSIÓN DE RESULTADOS.....	54
4	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	55
4.1	LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR: ANÁLISIS SITUACIONAL DEL PERIODO	55
4.1.1	<i>Consideraciones previas.....</i>	55
4.2	ANÁLISIS DESCRIPTIVO.....	56
4.3	PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y SU CONTRIBUCIÓN A LA RECUPERACIÓN DEL ERARIO	66
4.4	PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL	68
4.4.1	<i>Análisis del valor total recuperado por la Contraloría Departamental.....</i>	79
4.5	PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN BOLÍVAR	82
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86
	BIBLIOGRAFÍA	96
	GLOSARIO	100

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Departamentos con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal iniciados. Acumulado hasta Año 2005	57
Gráfica 2. Número de fallos con responsabilidad fiscal. Evolución anual	58
Gráfica 3. Total del monto que pasa a jurisdicción coactiva. Evolución anual. Millones de pesos	59
Gráfica 4. Número de fallos por municipios. Año 2003	60
Gráfica 5. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005. Dos o más casos	60
Gráfica 6. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005	61
Gráfica 7. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2006. Dos o más casos	61
Gráfica 8. Número de fallos por municipios de mayor participación. Comparación con Magangué. Millones de pesos. Año 2008.....	63
Gráfica 9. Número de procesos aperturados de responsabilidad fiscal al año	63
Gráfica 10. Número de procesos abiertos o aperturados y número de procesos fallados con responsabilidad fiscal por años	64
Gráfica 11. Número de procesos abiertos y número de procesos fallados con y sin responsabilidad fiscal por años.....	65
Gráfica 12. Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal	70
Gráfica 13. Cuantías departamentales reportadas en el boletín de responsables fiscales (millones de pesos).....	74
Gráfica 14. Departamentos con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal iniciados. Acumulado hasta Año 2005.	75
Gráfica 15. Número de fallos con responsabilidad fiscal. Evolución anual 2003 – 2008	76
Gráfica 16. Total de monto que pasa a jurisdicción coactiva. Evolución anual. Millones de pesos	78

Gráfica 17. Número de fallos por municipios. Año 2003	79
Gráfica 18. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005. Dos o más casos	79
Gráfica 19. Resarcimiento total del erario durante el periodo de estudio. Departamento de Bolívar. Cifras en millones de pesos.....	81

AUTORIDADES ACADÉMICAS

UNIVERSIDAD LIBRE

General RAFAEL URIBE URIBE

General BENJAMÍN HERRERA

Fundadores

Dr. LUIS FRANCISCO SIERRA REYES

Presidente Nacional

Dr. NICOLÁS ENRIQUE ZULETA HINCAPIÉ

Rector Nacional

Dr. FERNANDO D'JANON RODRÍGUEZ

Rector Seccional

Dr. JESÚS HERNANDO ÁLVAREZ MORA

Decano

Dr. PABLO EMILIO CRUZ SAMBONI

Secretario General

ÁLVARO ALJURE MORENO

Secretario Académico

Dr. RAFAEL BALLÉN MOLINA

Director Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

Dr. LUIS FERNANDO USECHE JIMENEZ

Director de Monografía de Magister en Derecho Administrativo

INTRODUCCIÓN

Controlar efectiva y eficazmente los recursos y bienes públicos se ha constituido en una tarea de gran interés y preocupación para el crecimiento y desarrollo de nuestras instituciones desde la óptica administrativa y jurídica. De esa manera las formas organizativas modernas asignan roles a los agentes activos de la sociedad con objetivos comunes que tienden al correcto aprovechamiento de la capacidad disponible para el mantenimiento sostenido de los mismos.

Es la sociedad la que establece las formas de elección pública de sus dirigentes y las normas que ellos han de utilizar para el beneficio colectivo, basados en criterios y responsabilidades que conduzcan a un buen manejo del patrimonio común. En este afán, es la misma sociedad la que crea un sistema de rendición de cuentas con la finalidad de conocer si las formas administrativas establecidas se están cumpliendo de manera cabal y satisfactoria de acuerdo con las funciones que se les han asignado¹.

En Colombia, este sistema de rendición de cuentas se ha denominado control fiscal y todos los procesos inherentes a él permiten al ciudadano del común estar informado sobre el manejo, correcto o no, que el servidor público le da al patrimonio. Además, permite evitar posibles desviaciones que se puedan dar con respecto al manejo de dineros, impidiendo que sean usados para beneficios personales o de terceros y evitando, a toda costa, que se incurra en conductas corruptas o lesivas.

Es aquí donde nace el *Proceso de Responsabilidad Fiscal* como un mecanismo coercitivo que busca la reparación del patrimonio del Estado en los casos en lo

¹ NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. “La responsabilidad fiscal en Colombia ¿instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma?” Investigador Facultad de Jurisprudencia; Línea de Investigación control del Gasto Público, Universidad del Rosario Bogotá D.C.; 2002

que hayan conductas ilícitas por parte de los servidores públicos que deriven en menoscabo del mismo².

Vale la pena mencionar que Colombia se ha caracterizado por los altos niveles de corrupción encontrados en la estructura del Estado, lo cual ha provocado un deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas, además de la ineficiencia en el manejo del gasto público en todos los órdenes territoriales, lo que a la vez ocasiona perjuicios al patrimonio estatal.

Así, el departamento de Bolívar, además de presentar altos niveles de pobreza, figura como uno de los de mayor daño patrimonial al Estado, representado casi en el 60% del total de cuantías por resarcir en toda la costa Caribe.

En este orden de ideas, la intención principal del presente documento es encontrar las posibles incidencias derivadas del Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre la recuperación del erario del departamento de Bolívar. Para ello se utilizó el siguiente esquema de trabajo: en la primera parte se plantea la problemática de estudio enmarcada en un contexto histórico, teórico, conceptual y metodológico que permitirá al lector tener una idea generalizada de todos los resultados que se pretenden alcanzar; en la segunda parte se analiza, de manera descriptiva, todo el Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar a partir de la información obtenida de la Contraloría Departamental, con el ánimo de observar el daño causado al patrimonio público; en el tercer apartado, se analiza la información concerniente al proceso de resarcimiento y cobro coactivo resultante de cada uno de los fallos con responsabilidad fiscal y cómo ello ha contribuido en la reparación del daño causado al erario del departamento de Bolívar; posteriormente se realiza, a través de la interpretación y aplicación de las teorías planteadas, un análisis de las incidencias que el proceso ha tenido sobre el

² COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 610*. (18, agosto, 2000). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2000. Año cxxxvi. N. 44133

resarcimiento del erario, subrayando los aspectos más sobresalientes en materia económica, política y legal.

Al final se presentan conclusiones y recomendaciones enfocadas, por un lado, al mejoramiento del proceso, teniendo en cuenta su importancia y su eficacia en el departamento de Bolívar, y por otro lado, con la intención de servir de base a la formulación de políticas públicas que tengan por objeto el restablecimiento de los recursos del departamento que fueron mal utilizados.

1 PROBLEMÁTICA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Según el informe de la organización Transparencia Internacional que calcula el índice global de percepción de la corrupción, en el que además se muestra el ranking por países, Latinoamérica es una de las regiones del mundo con mayor grado de corrupción.

Según esta organización, de los 21 países latinoamericanos incluidos en el análisis 17 se encuentran por encima del nivel medio mundial de corrupción, lo que quiere decir que cerca del 80% de los países latinoamericanos son corruptos o 4 de cada 5 países latinoamericanos son más corruptos que el promedio mundial³.

Colombia no es la excepción, pues ha sido considerada, en varias ocasiones como uno de los países con mayor nivel de corrupción, tanto a nivel latinoamericano como a nivel mundial. Entre tanto, en el escenario nacional, el departamento de Bolívar registra uno de los mayores índices de corrupción, lo cual se ve reflejado en la gestión antieconómica de sus servidores o funcionarios.

El fenómeno de corrupción unido a la falta de una conciencia o cultura de pago de los impuestos son, entre otros, los principales factores que han lesionado el patrimonio público en Colombia. Cabe aclarar que Bolívar figura como uno de los departamentos, a nivel nacional, con los mayores índices de daño y desfalco en el patrimonio estatal.

³ GONZÁLES FUENTES, Mario V. *Corrupción en Latinoamérica un Freno para el Desarrollo Económico*. Centro de estudios Latinoamericanos (CESLA). 2005

La Contraloría General de la República es uno de los principales entes encargados del control estatal sobre la estructura de la administración pública⁴. Igualmente, tiene la función pública de ejercer la vigilancia en la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. Esta institución es el máximo órgano de control fiscal del Estado⁵ y como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y de contribuir a la modernización del Estado mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

Así mismo, es la entidad encargada del Proceso de Responsabilidad Fiscal y de adelantar todas las actividades administrativas tendientes a establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, que en el ejercicio de la gestión fiscal causen algún daño al patrimonio del Estado, ya sea de forma dolosa o culposa⁶.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal debe ser entendido como aquel proceso según el cual el Contralor General de la República tiene la atribución de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Estas son facultades que, a su vez, tienen asiento en la función pública de vigilancia y control sobre la gestión fiscal que realicen los servidores públicos o los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo⁷. Dichas funciones se aplican, de la misma manera a las contralorías territoriales.

⁴ BADEL RUEDA, Martha. *Costos de la Corrupción en Colombia*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, serie Archivos de Macroeconomía, documento No. 11. 1999

⁵ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Nacional de Colombia*. Numeral 5 del artículo 268. 1991

⁶ GÓMEZ SIERRA, Francisco. *Control Fiscal y Proceso de Responsabilidad Fiscal Anotado*. Octava edición, Edit. Leyer, p. 73. 2009

⁷ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit

En Colombia el Proceso de Responsabilidad Fiscal se regía, por la ley 42 de 1993. Esta ley representó un avance importante en materia de derecho o control fiscal y en la instauración de un Proceso de Responsabilidad Fiscal autónomo, a partir de diferentes sistemas de control como el financiero, de gestión, de legalidad, de resultado, la revisión de cuentas y la evaluación de control fiscal interno. Sin embargo, presentó algunas ineficiencias en cuanto a la actividad procesal y a las necesidades que se manifestaban en las situaciones inherentes a la gestión fiscal.

En razón a esto se hizo necesaria la elaboración de una nueva ley que estableciera los trámites de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y que cubriera las debilidades de la antigua ley. Por ello se promulgó la ley 610 del 2000 que fue planteada con los argumentos suficientes para que se garantizara el debido proceso, a fin de integrar en la ley todas las disposiciones proferidas hasta el momento en lo referente a responsabilidad fiscal⁸.

A partir del nacimiento de la ley 610 del 2000 se ha venido desarrollando el Proceso de Responsabilidad Fiscal, con algunos resultados, lo cual incide en el resarcimiento del erario bajo un control posterior y selectivo.

Durante el año 2004 fueron tramitados por la Contraloría General de la República 3.558 procesos de responsabilidad fiscal, por una cuantía de \$2.3 billones de pesos, que representan el daño o el desfaldo producido por la conducta inadecuada sancionada. Del total de esos procesos de responsabilidad fiscal, 767 fueron concluidos o fallados representando una cuantía \$145.680,9 millones de pesos. Sin embargo, sólo 101 fueron fallos con responsabilidad fiscal en firme, representando una cuantía \$32.642,9 millones de pesos; 10 de esos 101 fallos fueron catalogados por la Contraloría General de República como los más representativos en los que se incluía: la conciliación irregular entre la empresa

⁸ DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo y HIGUITA RIVERA, Lina María, *El nuevo control Fiscal*. Biblioteca jurídica DIKE, 3ª Edición, 2002

Dragacol y el Ministerio de Transporte, esta última afectada con una cuantía de 24.769 millones de pesos y bajo tres conceptos: cuentas por cobrar, indemnización por perjuicios y días de espera y la contratación innecesaria, antieconómica y antijurídica entre Electribol y la firma Inversiones & Soluciones Integrales de Colombia Ltda., donde a pesar de haberse cumplido el contrato se estableció una improcedencia en la contratación además de que excedió los límites de razonabilidad del gasto⁹.

Para la vigencia del año 2005, se tramitaron 131 procesos de responsabilidad fiscal, con aplicación de la ley 610 de 2000. De estos, 78 procesos se iniciaron en años anteriores y en el 2005 se aperturaron 52 y 1 proceso fue reaperturado. Desde septiembre del 2007 a mayo del 2008 se presentaron 599 fallos con responsabilidad fiscal que equivalen a una cuantía monetaria de \$1.5 billones de pesos. De estos fallos fueron revocados 30, con una cuantía de \$43.672,05 millones de pesos y se realizó cobro coactivo por solo \$8.041 millones de pesos¹⁰.

En el caso del departamento del Bolívar, según datos de la Contraloría Departamental en el año 2004 se registraron 174 procesos de responsabilidad fiscal de los cuales 17 son fallos con responsabilidad fiscal, 8 son fallos sin responsabilidad fiscal y sobre los restantes 149, aún no se ha emitido fallos.

De igual manera se registró en el 2004 una cuantía por fallos con responsabilidad fiscal de \$3.858,2 millones de pesos y la cuantía de procesos de responsabilidad fiscal con auto de apertura fue de \$15.222,573 millones de pesos.

Durante el año 2005 las cifras fueron las siguientes: 184 procesos de responsabilidad fiscal, es decir 10 más que los del año inmediatamente anterior, lo

⁹ GAMARRA VERGARA, José R. *Desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Noviembre de 2005.

¹⁰ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Informe de Gestión, Hacia la Eficiencia del Control Fiscal 2000 – 2008”. Agosto del 2008

que representó un aumento del 5,7%; los fallos de responsabilidad ejecutoriados fueron 28, 11 más que en el 2004; los fallos sin responsabilidad fiscal ejecutoriados fueron 8, quedando aún en trámite cerca del 14% del total de procesos. En cuanto a las cuantías; \$8.142,972 millones de pesos corresponden a los fallos con responsabilidad fiscal, superior en más de \$4.000 millones a la cifra registradas el año anterior.

Por otra parte, en el año 2006 se presentaron 149 procesos de responsabilidad fiscal, cifra inferior a las registradas en los años inmediatamente anteriores, de los cuales se obtuvieron 38 fallos con responsabilidad fiscal ejecutoriados y 5 fallos sin responsabilidad fiscal ejecutoriados. La cuantía registrada por fallos de responsabilidad fiscal fue de 9.282,763 millones de pesos, la de mayor valor frente a las registradas en los años anteriores que estaban en 13% y 14% respectivamente.

De la anterior descripción de aspectos relevantes del comportamiento del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el periodo 2004 – 2006, se establece que la tendencia en el número de procesos es relativamente inestable, ya que el incremento registrado en los dos primeros años se altera ante la disminución o el decrecimiento registrado en el 2006. No obstante, las cifras de la cuantía de fallos con responsabilidad fiscal muestran un claro ascenso indicando, como es natural, variación en el nivel de precios pero también aumento en el daño o perjuicio realizado al patrimonio público.

Ante esta situación cabe preguntar cómo se está llevando el proceso de resarcimiento del erario del departamento de Bolívar, dado el evidente aumento en las cuantías de los fallos de responsabilidad fiscal o, más aún, ante el número de procesos de responsabilidad fiscal que son iniciados por presentarse alguna violación o menoscabo al patrimonio por parte de funcionarios públicos o privados en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta.

Según lo contemplado en la ley 610 del 2000, las formas o etapas en las que se puede resarcir el daño causado por incurrir en una conducta que termine lesionando el patrimonio público del Estado y en este caso del departamento de Bolívar, son las siguientes: 1) Las indagaciones preliminares, en las cuales los presuntos responsables pueden optar por resarcir el daño antes de que se inicie un proceso formal de responsabilidad fiscal. 2) El Proceso de Responsabilidad Fiscal, en el cual pueden producirse dos eventos distintos: a) cuando el presunto responsable resarce el daño al patrimonio público antes de que se emita un fallo y b) cuando, el que ha sido declarado responsable fiscal paga sin que medie acción coactiva. 3) El proceso de jurisdicción coactiva y 4) La constitución de parte civil en procesos penales¹¹.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es el factor que mayor representatividad tiene de los cuatro factores mencionados anteriormente como iniciativas legales para reparar o resarcir el daño. En los informes nacionales y por departamentos se puede observar que las cuantías por este concepto equivalen a más del doble de las demás actividades o funciones pretendientes a reparar el daño generado por la conducta lesiva del funcionario público.

Según el estudio realizado por Gamarra Vergara, se muestra a Bogotá como la ciudad de Colombia con mayor daño al patrimonio público, con más de 32.000 millones de pesos, es ahí donde se maneja el presupuesto más alto. A nivel departamental siguen Bolívar y Antioquia que también reportan altos desfalcos. Lo cual resulta particularmente grave para el departamento de Bolívar dados los niveles de pobreza de la población.

Siendo Bolívar un departamento más pequeño y con menor ejecución presupuestal registra niveles de desfalcos superiores a los presentados en Antioquia, que comparativamente tiene una extensión mucho mayor. Además, el

¹¹ GAMARRA VERGARA, José R. *Desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de La República. Noviembre de 2005

estudio de Gamarra Vergara observa que la Región Caribe presenta los más altos desfalcos a nivel nacional donde el departamento de Bolívar es el responsable de más del 58% del total de desfalcos de la zona.

El autor anota que a diferencia de las demás regiones del país, en el Caribe se presenta menos participación de las contralorías territoriales frente a las gerencias departamentales, a lo cual se puede atribuir el menor control sobre las entidades y organismos públicos de los departamentos que conforman la región Caribe.

A partir de estas observaciones se puede inferir que los niveles de desfalco o daño al erario tienen estrecha relación e incidencia con el control o la mayor presencia de las contralorías en cada una de las entidades territoriales. Dicho de otra manera, entre más cerca esté la Contraloría como institución, menos actos de corrupción o menos conductas dolosas o culposas se presentarán contra los bienes públicos.

Cabe aclarar que las contralorías podrán aplicar el Proceso de Responsabilidad Fiscal con el objeto de resarcir o reparar el daño causado al departamento y así suplir las necesidades en educación, empleo, tecnología e inversión social, y trabajar en la disminución de la pobreza y en favor del desarrollo sostenido.

Esta investigación pretende mediante el análisis de las cuantías de los fallos con responsabilidad fiscal y de la normatividad que regula dicho proceso, encontrar la incidencia que tiene el Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre el resarcimiento del erario. El resarcimiento entendido este como la recuperación monetaria del daño provocado al patrimonio público departamental por las conductas dolosas o culposas de funcionarios públicos o particulares que fueran cometidas en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de estas.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué incidencias ha tenido el Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre el resarcimiento del erario en el departamento de Bolívar durante los años 2003 – 2008?

1.3 OBJETIVOS

GENERAL

Determinar las incidencias derivadas del Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre el resarcimiento del erario en el departamento Bolívar teniendo en cuenta el periodo 2003 – 2008.

ESPECÍFICOS

- Analizar y describir, a partir de la información obtenida de la Contraloría Departamental cómo ha sido el Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar durante el periodo de estudio
- Analizar y describir los principales aspectos del Proceso de Responsabilidad Fiscal y su incidencia en el resarcimiento del erario
- Generar propuestas y recomendaciones a la administración departamental con la intención de servir de base y apoyo para la formulación de políticas públicas destinadas a la restauración del erario

1.4 JUSTIFICACIÓN

La gestión fiscal como ejercicio principal de los funcionarios públicos y particulares se realiza a través de dos actividades básicas, la auditoria y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, el cual, desde la aparición de la ley 610 del 2000, posee características de independencia frente a cualquier otro tipo de responsabilidad y mantiene un procedimiento especializado y autónomo que lo convierte en garante del debido proceso y que hace del Proceso de Responsabilidad Fiscal “un trámite más ágil y eficaz, que permite el cumplimiento de los objetivos”¹².

En Colombia se ha venido lesionando el patrimonio público y en muchas ocasiones dicha falta ha quedado impune. Según cifras de Badel Rueda¹³ el departamento de Bolívar es uno de los principales departamentos de la Región Caribe, y en Colombia, uno de los que presenta mayor cuantía en desfalcos al patrimonio estatal a causa de conductas irregulares de aquellos funcionarios o personas que administran recursos públicos. Esto se convierte en singular motivación para conocer la incidencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el resarcimiento del erario en el periodo 2003 – 2008. Ello además permitirá descubrir qué tan eficiente está siendo el Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar.

Se considera importante encontrar y analizar la incidencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el erario del departamento de Bolívar, pues dicha temática contribuye al enriquecimiento del estado de la cuestión de un estudio que requiere un análisis serio y comprometido que amplíe una línea de investigación relevante por su incidencia en lo público, administrativo, académico y político.

¹² DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo y HIGUITA RIVERA, Lina María. Op. Cit.

¹³ BADEL RUEDA Martha. Costos de la Corrupción en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, serie Archivos de Macroeconomía, documento No. 11. Bogotá, 1999

La importancia del presente trabajo radica en el aporte que puede realizar en materia de formulación de políticas públicas tendientes a disminuir los niveles de corrupción y para corregir, afianzar o redireccionar los mecanismos y las dinámicas de saneamiento del erario del departamento.

2 MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO TEÓRICO

Los planteamientos teóricos y de análisis utilizados para explicar los temas derivados del control fiscal y el fenómeno de la corrupción de manera conjunta, sistemática y ordenada resultan escasos, especialmente cuando hacen referencia al caso colombiano, el cual posee una estructura normativa y legal que lo particulariza y tipifica dentro del contexto latinoamericano y mundial. De modo que, dentro de la literatura actual, las teorías desarrolladas a continuación, son de las más utilizadas y con las que se han obtenido resultados más eficaces en investigaciones relacionadas con el tema.

2.1.1 La responsabilidad fiscal

Vale la pena anotar en primera instancia, que para conseguir la identificación de posibles incidencias del Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre la eficiencia de las entidades o entes territoriales, es importante ilustrar sobre las principales acepciones teóricas que abordan el Proceso de Responsabilidad Fiscal como tal.

Esta primera parte, por tanto, se presentan las características más importantes del proceso, con el ánimo de que sea entendido como un proceso articulado con los factores que inciden sobre las entidades territoriales.

Básicamente, la responsabilidad fiscal es un concepto derivado de la filosofía del Estado Social de Derecho por medio del cual se busca mantener la ética y la moral administrativa a través de un mecanismo coercitivo que garantice los

derechos de las personas naturales y jurídicas¹⁴. En otros términos, es el conjunto de actividades y acciones realizadas por un ente de control con el fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos cuando, en uso de sus facultades legales y conferidas, causen un daño al patrimonio público.

La responsabilidad fiscal está relacionada con el manejo y administración de los recursos públicos; se deriva de la gestión fiscal desarrollada por los funcionarios públicos o particulares que administren los recursos del Estado, y su finalidad apunta a la obtención de una declaración de carácter jurídico, donde se precise, de manera clara, las consecuencias de asumir la responsabilidad derivada de actos irregulares en la gestión fiscal realizada por parte de un determinado servidor, pero además lo obliga a la reparación del mal causado al patrimonio, de acuerdo con su comportamiento doloso o culposo¹⁵.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal se caracteriza por tener dos clases o elementos que lo configuran, sancionatoria y resarcitoria. La primera pretende sancionar al funcionario responsable del mal manejo de los recursos públicos, y la segunda pretende lograr, de manera coactiva o coercitiva, que el responsable devuelva o repare el daño que ha causado al patrimonio público.

Vale la pena mencionar que para el caso de personas jurídicas de carácter privado, que sean gestoras fiscales por una atribución legal o contractual, que en uso de sus facultades produzcan un daño al patrimonio público administrado, estarían sometidas a la responsabilidad fiscal la persona jurídica, en primera instancia, y en caso de demostrarse que el daño ha sido ocasionado por una conducta dolosa o gravemente culposa, podría recaer la responsabilidad sobre la

¹⁴ Íbid, p. 174

¹⁵ OROZCO AFRICANO, Julio Mario. *Interventoría del régimen subsidiado: pautas para su aplicación*. Mayo de 2008

(s) persona (s) natural (es) que obró en nombre de la empresa, considerando que es la persona jurídica la primera en ser notificada¹⁶.

El fin último de un Proceso de Responsabilidad Fiscal es resarcir los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de una conducta dolosa o culposa derivada de la gestión pública. Por tanto, la responsabilidad carece plenamente de un carácter sancionatorio penal y administrativo pues lo que se busca es el reparo íntegro a través de la indemnización pecuniaria o, de ser posible, mediante la compensación material a través de bienes que puedan reintegrar el patrimonio público.

En estos procesos se suele hablar del lucro cesante, lo cual hace referencia a la cuantía que se dejó de percibir por la conducta indebida, diferente a lo que se conoce como daño, desfaldo o menoscabo que se refiere solamente al gasto generado. Por tanto, teniendo en cuenta el objetivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal, el responsable está obligado a reponer el desfaldo indexado, mas no el lucro cesante.

Aquí es importante nominar a los sujetos que, según el derecho procesal, actúan directamente en el Proceso de Responsabilidad Fiscal. En primera instancia, cuando en derecho procesal se habla de sujeto activo, se hace referencia especial a “aquel que tiene la competencia para iniciar o adelantar una acción jurídica en contra de alguien”¹⁷. En Colombia, los órganos competentes para la realización de los procesos de responsabilidad fiscal y que se desempeñan como sujetos activos del mismo son la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, cuya facultad aparece en el artículo 8 de la ley 610 de 2000. El sujeto pasivo, sería por tanto aquel sobre quien recae el proceso o es investigado (o sea el funcionario público en uso de sus facultades).

¹⁶ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto; “Teoría de la Responsabilidad Fiscal”, página 134. Universidad Externado de Colombia, 2002

¹⁷ DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo y HIGUITA RIVERA, Lina María. Op. Cit. p. 177

Ahora bien, para que se integre el Proceso de Responsabilidad Fiscal, dada la normatividad existente en Colombia y lo consagrado en la ley 610 de 2000, debe existir una conducta dolosa o culposa por parte del sujeto pasivo, un daño o perjuicio al patrimonio público y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. El daño o perjuicio patrimonial es entendido como “la lesión del patrimonio público, representada por el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento (...) de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna (...)”¹⁸.

Los principios según los cuales se fundamenta el Proceso de Responsabilidad Fiscal y que sirven de guía al proceso son, en su orden: 1) principio del debido proceso¹⁹ en el que se establece claramente que toda persona, mientras se presume inocente y no se haya declarado judicialmente culpable, tiene derecho a la asistencia de un abogado, a la defensa, a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; 2) principios del código contencioso administrativo, los cuales se aplican porque el Proceso de Responsabilidad Fiscal tal y como lo define la ley es el resultado de un conjunto de acciones administrativas y 3) principios rectores de la administración pública, los cuales son de absoluto cumplimiento en el Proceso de Responsabilidad Fiscal ya que son adelantados por servidores públicos que están prestando un servicio a la comunidad y por ende deben actuar de acuerdo y con base a ellos.

2.1.2 Responsabilidad fiscal y derecho público

El derecho público es aquella parte del sistema jurídico que regula las relaciones de las personas naturales o jurídicas con los principales esquemas prevalecientes

¹⁸ GÓMEZ SIERRA, Francisco. *Control Fiscal y Proceso de Responsabilidad Fiscal Anotado*. Octava edición, Edit. Leyer, 2009

¹⁹ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op.Cit. Artículo 29

del poder público. De esta manera, el derecho público establece ciertas condiciones para que las actuaciones de los individuos dentro del esquema social procuren el respeto y defensa de los intereses generales y de lo que le corresponde a la sociedad por ser parte de lo público²⁰.

En este sentido, las incidencias que el Proceso de Responsabilidad Fiscal pueda tener sobre el resarcimiento de las arcas públicas deben ser entendidas como aspectos que se derivan del ejercicio del derecho público y no como frentes diferentes. Por el contrario, esta relación es tan estrecha que incluso el Proceso de Responsabilidad Fiscal debe verse como un esquema implementado para garantizar la defensa y la preservación de los recursos públicos y el buen manejo de su ejecución²¹.

De igual forma, los actos expedidos durante el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal se denominan actos administrativos y pueden ser demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través de las acciones de nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, consagradas en el Código Contencioso Administrativo (CCA).

2.1.3 Corrupción y desarrollo

Aunque parezca obvio, cabe señalar que la corrupción, como un fenómeno negativo, causa efectos sobre las condiciones sociales lo cual es descrito por autores contemporáneos²². Sin embargo, el presente trabajo se basa en estudios que han encontrado relaciones entre la corrupción y el desarrollo económico con el fin de mostrar un lazo relacional que evidencie las incidencias del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

²⁰ IVNISKY, Marina. *Derecho Público*. Documento de internet. Año 2000

²¹ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Derecho público y derecho privado*. 2006

²² BRODSCHI EZEQUIEL, Fracchia E. y LÓPEZ AMORÓS, Martín. *Corrupción y desarrollo: Una revisión crítica de la literatura reciente*. Agosto de 2008.

Primero hay que aclarar que, si bien, uno de los objetivos del Proceso de Responsabilidad Fiscal es combatir activamente la corrupción no es fácil explicitar las relaciones entre éstas. Para lograrlo diferentes teóricos han aislado la definición técnica de corrupción para luego encontrar características tipificadas dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

La corrupción, como otros comportamientos es un fenómeno elusivo y difícil de estudiar para los científicos sociales, y lo que es peor, en cuanto más se analiza más complejo se hace su diferenciación de otras manifestaciones sociales. La corrupción presenta múltiples formas y clases, pero teniendo en cuenta la finalidad de este estudio, optaremos solo por tratar el caso de la corrupción política y administrativa que involucra solo a los políticos y servidores públicos que realizan actos ilegales en pro de la consecución de su beneficio propio.

Corrupción proviene del latín *corrumpere* que significa corromper, aniquilar, deteriorar, sobornar²³ o como lo define Transparencia Internacional ²⁴“el abuso de poder en beneficio privado”.

Así el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. Según Douglas North²⁵, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Introduce así factores amplios, como la ideología, la religión, los valores, principios y convenciones que funcionan como un filtro cultural para la interpretación de la información. “Al agregar las normas legales, considera que éstas emanan del Estado y que son

²³ MUÑOZ PORTAL, Sandra V. *República Checa: una transición de la corrupción comunista a la corrupción democrática*. 2005

²⁴ ORGANIZACIÓN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL “Transparency internacional” (TI); *Información adicional sobre el índice de corrupción*, 2002

²⁵ NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (1993).

primordiales para reducir los costos de las transacciones y definir los incentivos, así como garantizar el cumplimiento obligatorio de las leyes y los contratos”²⁶.

Dentro de esta corriente de pensamiento sobresale la Teoría de la elección racional que es un enfoque teórico usado para interpretar los fenómenos políticos con base en suposiciones básicas provenientes de principios económicos tales como la idea de pensar en que el comportamiento individual dentro de un complejo sistema político resulta ser similar al de los agentes en el mercado y por tanto siempre pretenden maximizar su utilidad o beneficio y tienden a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause mal²⁷. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones. En el caso de la corrupción, según el enfoque de elección racional, ésta tiende a extenderse dentro del sistema puesto que para el individuo el costo de realizar una acción ilícita es más bajo frente al beneficio que puede obtener de realizar dicha acción.

Desde la elección racional, los países más corruptos tienen pocas y débiles instituciones de apoyo, y una burocracia grande e ineficiente lo que propicia incentivos para que los que deseen acceder al servicio no sigan los conductos regulares y se los “salten” implicando ello una conducta ilícita.

En ese orden de ideas, la teoría institucionalista ofrece una salida del círculo de corrupción a través de la expresión del pueblo utilizando los medios democráticos, eligiendo propuestas políticas que se vean eficientes y que permitan la correcta restauración de las instituciones con la intención de erradicar todos aquellos males que atentan contra la libertad y el buen ejercicio de lo público. En otras palabras, la sociedad a través de los mecanismos de participación democrática puede fortalecer sus instituciones de tal forma que se ajusten a las exigencias del

²⁶ TIJERINA, Eliézer. *El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa. Octubre 3, 2008

²⁷ KALMANOVITZ, Salomón. *Elster para economistas*. Febrero, 2003

sistema y puedan ser combatidas consecuencias derivadas de la debilidad de las mismas.

Hay que subrayar que el marco institucional planteado anteriormente no es necesariamente eficiente ya que sus resultados dependerán de la forma en que orienten el sistema hacia lo eficiente y la producción de la riqueza, o hacia resultados contrarios.

Para el caso de Colombia, como ya se mencionó, la institución que se encarga de realizar el Proceso de Responsabilidad Fiscal es la Contraloría General de la República y su fortaleza y eficiencia para la realización de controles determina, en gran parte, los niveles de corrupción y desfaldo del erario.

Según el análisis institucionalista, si la Contraloría como ente de control fiscal no es capaz de realizar actividades eficientes en pro de la recuperación del patrimonio público, generará una forma de incentivos para que los servidores públicos incurran en conductas ilícitas que les reporten beneficios económicos sin importar los costos de ellas derivadas.

Pero además, si la sociedad observa que la contraloría no es eficiente puede hallar una medida remedial en la elección de propuestas políticas que tengan como intención fortalecer el control fiscal y darle mayores facultades a dicha institución. Esto, sin lugar a dudas, repercutirá en una reducción significativa de los niveles de corrupción y desfaldo del erario.

2.1.4 La teoría funcionalista de la corrupción

Otro enfoque que trata de encontrar los orígenes de la corrupción es la denominada Teoría funcionalista, la cual señala que la corrupción es un mal que viene inmerso en el sistema y su surgimiento dependerá más del grado de

desarrollo político o económico que de los incentivos que pueda ofrecerle la debilidad o fortaleza de las instituciones imperantes²⁸.

Por tanto, dicho enfoque concibe, la corrupción como una disfunción funcional²⁹ en donde al reemplazar viejas reglas o normas por nuevas tendería a desaparecer, siempre y cuando las normas estén enmarcadas dentro de las funciones políticas o económicas prevalentes. En este sentido, la corrupción es parte integrante de los procesos de cambio en los países en vías de desarrollo. Por tanto, la transición de una sociedad tradicional a una moderna va a prohibir lo antes permitido “como el soborno, venta de puestos públicos, enriquecimiento privado con fondos públicos, lo cual junto al ampliado tamaño e intervención del estado ampliaba las posibilidades de expandir prácticas de corrupción”³⁰.

Este planteamiento defiende los beneficios de la corrupción como “el aceite que suaviza los engranajes de las máquinas”³¹ de tal forma que ayudaría a un mejor funcionamiento político y económico e incluso segura que para el correcto funcionamiento de ciertos negocios es necesario el juego de la “ganga” y las conductas ilícitas.

En el desarrollo de esta investigación se emplearán los elementos anteriormente planteados, con la intención de aproximarse a las incidencias del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el resarcimiento del erario del departamento de Bolívar, considerando el aspecto de la corrupción como determinante principal del deterioro del patrimonio. Como herramientas de análisis se usarán las teorías institucionalista y funcionalista teniendo en cuenta toda la normatividad y conceptualización recogida en la ley 610 de 2000, la cual establece el Proceso de Responsabilidad Fiscal en Colombia.

²⁸ LOPEZ PRESA, José O. *Corrupción y cambio*. Fondo de Cultura económica. México, 1998

²⁹ MUÑOZ PORTAL, Sandra V. Op. Cit. p. 47

³⁰ RAMÍREZ, Mónica y CORONA, Roberto. *Corrupción, La Cabeza de la Hidra*. Claves Junio de 2002

³¹ Ética de la empresa como antídoto contra la corrupción;

http://www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1626&Itemid=90

2.2 MARCO CONCEPTUAL

A continuación se presenta una conceptualización acerca de los principales términos que se relacionan directamente con el Proceso de Responsabilidad Fiscal y su aplicación en Colombia como factor incidencial de la recuperación del erario.

En primer lugar el término erario, se refiere básicamente se refiere al tesoro público de una nación, departamento o municipio, y el lugar donde se guarda. En otras palabras, son los fondos públicos del Estado perteneciente al conjunto de la población, aunque éstos sean administrados por políticos.

El erario, en nuestro caso, hace parte integral y referencial del estudio, y por tanto su entendimiento conceptual servirá de base para comprender la importancia y magnitud de éste dentro de la estructura de los entes territoriales. Vale la pena decir, además que erario es un concepto que en su definición lleva implícito el término “público” y por tanto su aplicación siempre estará referida a lo que tiene que ver con los entes estatales. En este sentido, hablar de erario necesariamente implica referirse a lo público.

Además, el término erario se encuentra estrechamente relacionado con otros conceptos que hacen parte integral de este estudio y que consecuentemente deben ser referenciados en este marco conceptual. Si bien, erario hace referencia al tesoro público de un ente territorial, la degradación de ese tesoro puede ser entendida en los términos más comunes como desfalco. Este se refiere al hecho de sustraer parte de los valores o fondos que han sido confiados a una persona o institución en particular. Es, sin duda, un delito equivalente a la estafa y penado por la ley de acuerdo con su gravedad.

En este documento cuando se habla de desfaldo se hace referencia a los fondos públicos según el contexto. En el caso de lo público, desfaldo también puede relacionarse o referirse a la omisión de responsabilidades o incumplimiento de actividades que finalmente afectan el rendimiento de los recursos públicos y que deterioran la actividad de los entes oficiales.

Desde esta perspectiva, la incurrancia en una actividad que determina incidencia negativa sobre la recuperación o rendimiento de los recursos públicos puede considerarse como un desfaldo y ello se constituye en otro de los factores incidentiales de la recuperación o no de los presupuestos de los entes territoriales.

Otras actividades que se relacionan con el rendimiento y preservación de los entes oficiales y que son propias del funcionario público se engloban en un acto que administrativamente se conoce como gestión fiscal. El funcionario en su actuar y a través de la gestión fiscal, debe procurar la protección del patrimonio estatal basado en los principios de eficacia, economía, equidad, eficiencia y valoración ambiental.

La gestión fiscal debe ser entendida, entonces, como aquella función administrativa realizada por los funcionarios públicos de competencia fiscal para lograr los objetivos planteados en materia de conservación, administración, adquisición, custodia y manejo de los recursos públicos.

En tal sentido el Proceso de Responsabilidad Fiscal, se aborda como aquel procedimiento recogido y codificado en una ley que le imprime carácter legal y que establece las pautas, sanciones y especificaciones concretas sobre la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos en el manejo de los recursos del Estado. Por tanto la responsabilidad fiscal que se enmarca en un proceso, se deriva de la gestión fiscal hecha por los funcionarios públicos y es parte constitutiva de la misma.

De esta manera, todo el desarrollo y los resultados que aborda el presente estudio se encuentra dentro de los límites considerados de la gestión fiscal y sus interpretaciones se deben comprender en el marco de dicha temática.

Igualmente, debe entenderse que el elemento de relevancia para la gestión fiscal y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, son los recursos, los cuales se conciben como sagrados por su carácter de públicos. De esta manera, cualquier daño o pérdida que ellos experimenten obliga a un necesario resarcimiento; lo que debe entenderse básicamente como una indemnización o reparación al daño, perjuicio o agravio causado a los recursos públicos.

El resarcimiento en este documento toma un perfil evaluador de la gestión fiscal, toda vez que los daños realizados al erario puedan recibir la reparación debida y justa, producto del Proceso de Responsabilidad Fiscal contenido en la acción de la función fiscal.

Otros términos de importante manejo y que deben ser tenidos en cuenta son: debido proceso, el cual se refiere al principio jurídico constitucional procesal o sustantivo, según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez; Conducta dolosa o culposa: cuando la persona conoce y quiere llevar a cabo la acción irregular que está ejecutando se configura el dolo. Es decir, cuando sabe y desea violar los principios fiscales e incluso conoce el presunto daño patrimonial que va a ocasionar dicha conducta; la culpa por su parte, se configura cuando el gestor fiscal no tiene la aptitud debida, es decir, se comporta imprudentemente o no cuenta con el conocimiento suficiente para realizar dicha gestión.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es un concepto muy activo en las interpretaciones jurídicas pues es una declaración jurídica que precisa con certeza

cuando un determinado servidor público o particular debe asumir las consecuencias derivadas de sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado, y por lo que está obligado a reparar el daño causado al erario, por una conducta dolosa o culposa cometida y a partir de ella se prosigue en materia de sanción y resarcimiento.

2.3 MARCO DE ANTECEDENTES

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es un tema con pocas referencias literarias o doctrinarias; las investigaciones con contenido teórico práctico son escasas. Aún así, en el siguiente apartado se hace una breve compilación de trabajos que muestran resultados muy puntuales a partir de los cuales se pueden obtener generalizaciones de importancia.

En el libro *Gestión y política pública*, Antoni Castells³², elabora un capítulo titulado, “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal”. En él lleva a cabo un análisis general sobre los procesos de responsabilidad fiscal en el mundo, dada la importancia de la descentralización y otros mecanismos de política estatal que hacen de la responsabilidad fiscal un proceso de promoción de la transparencia de los entes públicos.

Inicialmente, el autor realiza un análisis donde muestra la importancia actual de los gobiernos locales y su repercusión en el sector público, y define las funciones básicas que éstos deben considerar prioritarias para el manejo correcto de las finanzas públicas. Sobre esto muestra la importancia que, en el uso de los recursos públicos, adquiere la autonomía fiscal y cómo ello repercute de manera positiva en los procesos de responsabilidad fiscal y en la eficiencia económica de los entes estatales.

³² CASTELLS, Antoni. *Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal*. En: "Gestión y Política Pública". 1999

A través del texto, el autor desarrolla un marco analítico en el que muestra estadísticas que representan las estructuras de los ingresos de diferentes países, así como las subvenciones y demás rubros referentes, todo con la finalidad de realizar sus planteamientos a partir de las experiencias empíricas de varios países analizados en el texto. El método utilizado es de tipo descriptivo – interpretativo y en él, se muestran algunas herramientas de uso estadístico como los cuadros de frecuencia y las relaciones porcentuales.

Por último, hay que aclarar que el desarrollo de este documento es de tipo histórico y por ende busca, a partir del análisis de datos, demostrar hipótesis y planteamientos preconcebidos por el autor.

Como corolario de lo anterior, sobresale la importancia de los municipios y su gestión financiera para apoyar la eficiencia y el desarrollo económico de sus países y por ello, éstos deben procurar la búsqueda del saneamiento de sus finanzas y la reducción de los actos que afectan las arcas públicas, en particular, y a la comunidad en general. Se subraya la relevancia del Proceso de Responsabilidad Fiscal como uno de los pasos para conseguir lo anteriormente señalado.

De otro lado, Erick Rincón Cárdenas³³, realizó un artículo científico denominado “Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control”. Allí expone brevemente el concepto de responsabilidad fiscal y su importancia para el fortalecimiento de las instituciones en Colombia, así como también el concepto de responsabilidad disciplinaria para luego compáralos, diferenciarlos y relacionarlos con los órganos de control establecidos en la Constitución de 1991.

³³ RINCÓN, Erick. *Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control*. Lisboa, Portugal. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2002

Las definiciones de dichos conceptos se hacen a partir de una serie de sentencias, artículos constitucionales y leyes que permiten ofrecer una base conceptual sobre los procesos de responsabilidad fiscal y responsabilidad disciplinaria.

Como conclusiones y resultados de relevancia, encuentra en primer lugar, que ambos son procesos de tipo administrativo y por tanto determinan la responsabilidad del servidor público en uso de sus funciones públicas. En segundo lugar, encuentra que la responsabilidad fiscal posee una finalidad de resarcimiento mientras que la responsabilidad disciplinaria lo que busca es la garantía de mejora de la gestión por parte del funcionario, y en tercer lugar, señala la importancia que tiene la contraloría como ente institucional encargado de realizar el control y seguimiento de la gestión fiscal.

El artículo de Erick Rincón permite incorporar una fundamentación conceptual, terminológica y de criterios que desde la óptica teórica posibilitan la construcción argumentativa sobre los procesos.

Por otra parte, Claudio Lozano³⁴ elabora un texto titulado “Elementos de análisis sobre el proyecto de responsabilidad fiscal”. En él se realiza, de manera descriptiva – comparativa, un análisis exhaustivo de las principales variables de las finanzas públicas de Argentina y otros países del mundo, con la finalidad última de observar la correlación de dichas variables con el proyecto de responsabilidad fiscal a implementar en su país, con el que no está de acuerdo.

Este documento aporta información teórico-práctica y permite ver diversas razones que, según el autor, no justifican la implementación de un sistema de responsabilidad fiscal. La primera de ellas es la de la no redistribución eficiente de los recursos públicos, la cual se observaría deteriorada con la implementación del proyecto, ya que le quita potestad al uso del gasto público como herramienta de gestión de las finanzas estatales.

³⁴ LOZANO, Claudio. *Elementos de análisis acerca del Proyecto de Ley Responsabilidad Fiscal*. Argentina: Ponencia. 2004

Además, sostiene que en muchas formas la responsabilidad fiscal conlleva a deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de las diferentes comunidades, puesto que obliga a las administraciones al pago de la deuda soslayando la importancia que tiene la orientación de los recursos para el bienestar social. Para demostrar eso, el autor realiza un análisis de los principales indicadores de pobreza y de gasto público, para concluir en la incidencia del gasto sobre los niveles de pobreza.

Finalmente, sobresale el trabajo desarrollado por Guillermo Rodríguez & Álvaro Botero titulado “Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios críticos”, publicado en un libro de Editorial Ibáñez de la ciudad de Bogotá, Colombia.

En la sexta parte del libro los autores identifican las principales fallas del Proceso de Responsabilidad Fiscal en Colombia a partir de los estudios de casos llevados a cabo por la Contraloría General de la República tanto a nivel central como en cada una de sus dependencias en los entes territoriales. Además, dedican un apartado a la observación y análisis de las ideas de los diferentes funcionarios de la Contraloría conocidas a partir de una entrevista que pretendía conocer su criterio sobre la incidencia directa de la forma de aplicación del proceso en el país.

Como consideración final los autores señalan la importancia de los bienes públicos que son utilizados para la generación de bienestar social colectivo y no para el beneficio personal de algunos funcionarios públicos.

Este libro aporta significativamente a la presente investigación puesto que permite conocer el panorama general en que se desarrollan los procesos de responsabilidad fiscal no solo en Colombia, sino el caso particular de Bolívar. Además, identifica las fallas del proceso en el país y otorga una visión muy concreta sobre las percepciones y criterios de quienes laboran en dicho proceso.

2.4 MARCO DEMOGRÁFICO

El departamento de Bolívar está dividido en 46 municipios, 348 corregimientos, así como por numerosos caseríos y sitios poblados. Su población total es de 2'231.165 habitantes, de los cuales el 69.7% se concentran en las cabeceras municipales y el restante 30,3% en el resto del territorio.

La ciudad de Cartagena de Indias es la capital del departamento y cuenta con 1'030.149 habitantes que representan el 43% del total de la población de departamento³⁵.

El departamento de Bolívar está situado en el norte del país, en la región de la llanura del Caribe, localizado entre los 07°00'03" y los 10°48'37" de latitud Norte y entre los 73°45'15" y los 75°42'18" de longitud Oeste. Cuenta con una superficie de 25.978 km² lo que representa el 2,28 % del territorio nacional. Limita por el Norte con el mar Caribe y el departamento del Atlántico, por el Este con el río Magdalena, por el Sur con los departamentos de Santander y Antioquia, y por el Oeste con Antioquia, Córdoba, Sucre y el mar Caribe.

La estructura de la población de Bolívar presenta un patrón de alta natalidad; concentra cerca del 20% del total de la población en personas menores de 10 años, reducida en comparación con los tres quinquenios anteriores y una amplia población entre los 5 y 19 años sin diferencias grandes por sexo excepto a partir de los 65 años donde se observa dominio del sexo femenino. El 11% de la población es menor de 5 años, el 23% está entre 5 y 14 años y cerca del 12% es mayor de 60 años. La estructura poblacional del departamento de Bolívar presenta

³⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS [DANE]. *Información Estadística: Colombia. Proyecciones de población, por área, según municipios*. [en línea] citado el 23 de Abril de: www.dane.gov.co. 2005

una mayor proporción de niños y adultos, comparada con la media colombiana donde el 31% de la población es menor de 15 años y el 7% mayor de 60 años³⁶.

En cuanto a indicadores sociales, el departamento de Bolívar registra indicadores de pobreza no muy satisfactorios, por ejemplo en el 2005 el 52,9% de los bolivarenses se encontraban bajo la línea de pobreza, más del 50% de la población presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas superior a la media nacional; una tasa de desnutrición en menores de cinco años del 9,9%, superior a la tasa nacional del 7,3% e indicadores de calidad de vida del 73,9%, inferior a la nacional en 5 puntos porcentuales³⁷.

En lo relacionado a discapacidades y limitaciones físicas de la población, el Censo 2005 indica que: 1'879.379 personas, el 71,6% presentan una limitación, 382.375 personas, el 14,6% presentan dos limitaciones, 150.454, el 5,7% posee tres limitaciones y 212.690, el 8,1% de las personas posee cuatro o más limitaciones permanentes. De acuerdo con los datos obtenidos en el censo del 2005 el número de personas con limitaciones pasó de 593.000 en 1993 a 2'624.898 en el 2005³⁸.

Finalmente, los indicadores en educación dan muestra de poco avance con niveles de analfabetismo del 13,8% para rango de edades de 15 años y más años, mayor al promedio nacional del 9,6%. Los años promedio de estudio en la población de 15 a 24 años de edad son de 8,6, cercano al 8,9, a nivel nacional. La tasa de cobertura bruta en educación primaria es mayor a la tasa nacional y la cobertura bruta en educación secundaria se ubica en 93,7%, levemente superior a la registrada en todo el país. Por su parte, los indicadores de salud actualmente muestran relativa mejoría observable en una tasa de mortalidad en menores de un año de 9,9 muertos por cada 1.000 nacidos vivos, mortalidad en menores de cinco

³⁶ COLOMBIA. DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN SOCIAL. *Resumen Estadístico Bolívar*. Presentación octubre 2008

³⁷ ESPINOSA, A.; TORO, D. y ALVIS, J. *El Departamento de Bolívar frente a los Objetivos del Milenio*. Presentación basada en datos del DNP y SISBEN.

³⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS [DANE]. Op. Cit.

años de 13,7 por cada 1.000 nacidos vivos y vacunaciones en triple viral y DTP del 86,8% y 95% respectivamente, superando las metas propuestas para el desarrollo del milenio³⁹.

2.5 MARCO HISTÓRICO

Como proceso autónomo, la responsabilidad fiscal en Colombia tiene sus orígenes en la ley 42 de 1993⁴⁰ (Títulos II y III) y es concebido como un mecanismo de carácter coercitivo destinado a conseguir el fortalecimiento de la ética, la moral administrativa, la garantía de los derechos de las personas naturales y jurídicas y tiene como fin último el resarcimiento de los daños económicos hechos al patrimonio público. Sin embargo, las primeras nociones sobre responsabilidad fiscal aparecieron plasmadas en 1923 con la ley 42 y posteriormente en 1946 con la ley 58⁴¹.

Más adelante con la expedición de la ley 20 de 1975 se desarrolló de fondo el tema de la vigilancia fiscal en Colombia. Dicha ley reguló aspectos relevantes como el control previo y perceptivo, aplicación de los sistemas de control a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta cuando el capital estatal sea igual o superior al 50%; presencia de un contralor en la destrucción de moldes o planchas utilizados en la emisión de monedas; constitución de parte civil dentro de los procesos penales por parte de los contralores cuando existiera el delito de peculado.

Posteriormente, con la Constitución Política de 1991 el control fiscal en nuestro país cambió sustancialmente, en la medida en que se suprimió el control previo y perceptivo y el criterio de la universalidad y se pasó a un control posterior y selectivo.

³⁹ ESPINOSA, A.; TORO, D. y ALVIS, J. Op. Cit.

⁴⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 42 de 1993 (26, Enero, 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

⁴¹ DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo y HIGUITA RIVERA, Lina María. Op. Cit.

2.6 RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA

A continuación se presentan de manera breve y analítica, los principales aspectos que giran en torno a este proceso enmarcados en un contexto histórico y actual con la intención de ofrecer al lector un enfoque que permita observar las principales circunstancias determinantes del interés por la realización de esta investigación.

En Colombia, la responsabilidad fiscal cobra una gran importancia si se tiene en cuenta que en el país existe una mala administración del gasto público, lo cual ha sido demostrado por las comisiones del gasto desde 1982, y que sumado a otras circunstancias particulares de la crisis de finales de la década de 1990 y a la corrupción⁴² reconfiguran una enorme problemática para el país.

Según un informe de percepción del Banco Interamericano de Desarrollo [BID]⁴³, Colombia se ubicó entre 1995 y 1998 entre los 10 países más corruptos del mundo y, aunque para los últimos años este panorama ha cambiado, hay que considerar que existe una estrecha relación entre corrupción y mal manejo del gasto sin querer decir que uno es causante del otro.

El mal manejo del gasto ha sido un fenómeno tratado desde hace tiempo: con la Constitución de Antioquia en 1812, fue establecido el Tribunal de Cuentas Superior de Hacienda, que era competencia de la Contaduría General y como funciones tenía glosar y fenecer las cuentas que debían ser rendidas por los funcionarios encargados del recaudo y distribución de los dineros del Estado.

Luego, durante la Independencia, el “antecedente más importante de lucha contra la corrupción lo constituye la Ley contra los defraudadores de la renta y el tabaco,

⁴² NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Op. Cit.

⁴³ Citado en BADEL RUEDA, Martha. Op. Cit

firmada por Simón Bolívar el 11 de septiembre de 1813 en su cuartel general frente a Puerto Cabello”⁴⁴ y posteriormente en 1819 propuso bajo el marco del Congreso de Angostura, la creación de instancias que propendieran a combatir el comportamiento antimoral y corrupto de los funcionarios de ese entonces. Santander, por su parte, propuso la pena de muerte para aquellos que tuvieran la intención de causar deterioro de los fondos públicos con la finalidad de atemorizar a las personas que rodeaban o administraban de alguna manera los recursos estatales.

Muchos estudios concluyen de manera terminante, que la corrupción genera un efecto negativo sobre el crecimiento y el desarrollo económico, lo cual a su vez genera un deterioro en las arcas fiscales y la hacienda pública debilitando al Estado y afectando “la legitimidad, eficiencia y eficacia de las instituciones que lo soportan”⁴⁵. En este sentido hay que considerar que entre mayores sean los niveles de corrupción, es muy probable que exista cada vez más un ineficiente manejo del gasto público y por tanto el Proceso de Responsabilidad Fiscal será determinante para el ajuste de dicho manejo en pro de conseguir resultados que propendan a la restauración del patrimonio público.

La información que permite observar la situación histórica de Colombia en este referente es mucho más reciente y escasa y puede observarse a partir del análisis de las cifras publicadas en informes realizados por entidades pertinentes, en las cuales observamos que la labor de la Contraloría, que es la entidad encargada de la realización del proceso, en algunos casos no es tan eficiente a la hora de practicar el cobro coactivo derivado de cada uno de los procesos de responsabilidad fiscal. Por ejemplo entre 1999 y el 2001 solo se recuperaron, por concepto de cobro coactivo, \$180 millones, y \$16.537 millones por control

⁴⁴ CUERVO RESTREPO, Jorge Iván. *Elaboración participativa del presupuesto y sanciones a los corruptos*. Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición Especial 166 Octubre de 2003

⁴⁵ GAMARRA, José R. Op. Cit.

persuasivo⁴⁶ de una cifra que para el 2005 según el Boletín de Responsables Fiscales, No. 41 ascendió a valores superiores de los \$160 mil millones de pesos en desfalco⁴⁷ del Estado colombiano. Este promedio significó que a cada departamento le correspondería una cantidad de alrededor de \$5 mil millones por resarcir al erario.

Históricamente, Bolívar ha figurado como uno de los departamentos que más desfalco ocasiona al Estado (58,8% del total de la Costa Caribe), situación que se torna preocupante si se consideran las extremas condiciones de pobreza existente en muchos de sus municipios especialmente los ubicados en la parte sur.

Para el año 2002 este departamento completó apenas el 43% del Plan General de Auditorias (PGA), calificado como regular. Esto ocasionó la ineficacia de Participación Ciudadana en el proceso de quejas y denuncias⁴⁸. Además, a partir de los resultados que muestran los boletines de responsables fiscales se observa que Bolívar ha presentado niveles de desfalco mayores que los del departamento de Antioquia, a pesar que posee un tamaño presupuestal y una producción interna considerablemente menor. Dichos niveles de desfalco, en proporción a la ejecución presupuestal, han superado el 1.5% y las cuantías han estado distribuidas principalmente en las gerencias departamentales de la Contraloría⁴⁹.

La situación de Bolívar es notable, ya que, si bien las cuantías de desfalcos han resultado ligeramente superiores a las de Antioquia allí se ejecuta, presupuestalmente, más del 300% de los recursos disponibles en relación a la ejecución en Bolívar.

⁴⁶ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Benéficos del Control Fiscal. Tercer informe, Septiembre –Diciembre 2001*. Bogotá, marzo de 2002

⁴⁷ El término de desfalco es utilizado por Gamarra (2005) en su texto para referirse al daño causado al patrimonio público por el responsable fiscal. En este documento optaremos por utilizar este término con el mismo sentido utilizado por el autor antes citado en su texto.

⁴⁸ LÓPEZ OBREGÓN, Clara; SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel y PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto. *Control fiscal territorial: Fundamentos de reforma*. Publicado por Universidad del Rosario, 2006

⁴⁹ GAMARRA, José. Op. Cit. p. 25

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta una georeferenciación global de Latinoamérica, a través de la historia, Bolívar se ha constituido en una de las zonas con mayor grado de corrupción tal y como lo describen los principales estudios de percepción⁵⁰. Además, Colombia hace parte del grupo de países con mayor percepción de este flagelo, evidenciando la posible existencia del mal manejo del gasto público y las altas cuantías de desfalco anteriormente mencionadas. Dentro de Colombia, la Costa Caribe se convierte en la región con mayor nivel de daño al erario y el departamento de Bolívar en particular, registra cerca del 60% del total de la cuantía de la región.

Todas estas consideraciones previamente descritas, que configuran el marco de antecedentes, hacen pertinente el estudio de las finanzas públicas departamentales y en especial el estudio del Proceso de Responsabilidad Fiscal como mecanismo fundamental para la reparación del daño patrimonial y la lucha contra la corrupción en nuestro país.

2.7 MARCO LEGAL

El estudio del Proceso de Responsabilidad Fiscal además de la revisión exhaustiva de la ley 610 del 2000, eje central de dicho proceso, también hace necesaria la revisión de un cuerpo de leyes donde se contempla todo el fundamento legal referido a los recursos del Estado e indiscutiblemente el examen y reseña de los aspectos constitucionales relacionados, principalmente con las funciones y establecimiento de las contralorías.

Por ello a continuación se hace una breve referencia de la Constitución Política y las leyes emitidas en relación con el proceso de responsabilidad social en Colombia y el manejo de los recursos públicos.

⁵⁰ ORGANIZACIÓN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL “TRANSPARENCY INTERNACIONAL” (TI). *Índice de percepción de corrupción*, 2009

2.7.1 Constitución Política Colombiana

El Título X, Capítulo 1 de la Constitución Política Colombiana representa el elemento rector primordial de los aspectos legales de la presente investigación, en tanto que establece a la Contraloría General de la República como el organismo de control fiscal en Colombia, sus atribuciones, las formas en que se ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, lo que determina por tanto la existencia de las contralorías departamentales y distritales⁵¹. Instituciones encargadas en el país de la gestión fiscal, actividad o función dentro de la cual se contempla el Proceso de Responsabilidad Fiscal.

2.7.2 Ley 610 del 2000

Por medio de esta ley se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal cuya competencia le corresponde únicamente a las contralorías. Además define el Proceso de Responsabilidad Fiscal como: “el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”. De igual, forma establece los principios orientadores de la acción fiscal, garantizando el debido proceso de acuerdo con los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y lo contemplado al respecto en el Código Contencioso Administrativo. En cuanto a la gestión fiscal, la ley de referencia la define contemplando las acciones económicas, técnicas y jurídicas de los servidores públicos y personas de derecho privado en su objetivo de administración de los recursos públicos.

⁵¹ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. Cit.

2.7.3 Ley 42 de 1993

Esta ley comprende el grupo de procesos que regulan los principios del sistema y procedimientos del control fiscal en Colombia y que estructuran la organización del sistema de control fiscal financiero y determina los organismos que ejercen dicho control fiscal. De igual forma, define quiénes son los sujetos del control fiscal en el orden territorial, así como aquellos que integran la estructura de la administración departamental y municipal.

La ley 42 de 1993 contempla dentro de su contenido aspectos como: el examen, glosa y fenecimiento de cuentas y los mecanismos coercitivos frente a los sujetos de control, entre otros aspectos de importancia para la aplicación eficiente de los procesos de responsabilidad fiscal⁵².

2.7.4 Ley 715 de 1993

La norma orgánica en materia de recursos y competencias, de conformidad a la Constitución Política Colombiana, son reglamentados por la ley 715 de 1993, al igual que lo concerniente a la prestación de los servicios de salud y educación entre otros. Pero solo los aspectos contemplados en esta ley en relación con los recursos públicos y las competencias, constituyen elementos de pertinencia dentro de un marco legal básico para lo referido a los procesos de responsabilidad fiscal, ya que son los recursos del Estado, en este caso, los que determinan la existencia de una ley y un proceso para garantizar la reposición o resarcimiento del erario, toda vez que los funcionarios públicos o personas de derecho privado asumen algún tipo de conducta donde son heridos los bienes del Estado.

⁵² NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Op. cit

2.7.5 Leyes 80 de 1993, 1150 del 2007 y Decreto 2474 de 2008

Por la cual es reglamentado el desarrollo de los procesos administrativos que conducen a las contrataciones públicas sobre las modalidades de selección, publicidad y selección objetiva. “El legislador mediante su función primordial emite nuevos espacios en virtud del desarrollo de la gestión en materia de contratación pública, para que en aras de buscar como último fin la transparencia, legitimidad, legalidad, eficacia y veracidad en la aplicación de las directivas nacionales; para que los derechos y obligaciones emanados de éste acuerdo de voluntades en el cual interviene el Estado sean respetados y cumplidos para tener como consecuencia lógica la maximización y protección de los recursos públicos”⁵³.

Dada la importancia de la protección de los recursos públicos, se hace necesario contemplar la presente ley como un complemento y elemento legal de inevitable revisión a la hora de analizar el contexto jurídico en el que se enmarca la ley del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

2.7.6 Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000

Normas encaminadas a la categorización presupuestal de los departamentos y municipios en desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, administrativa y poblacional.

La anterior normatividad es de suma importancia para el desarrollo de la presente investigación, porque con ella se determina en qué categoría se encuentran los diferentes entes territoriales que conforman el departamento de Bolívar y cuál es su valor máximo de los gastos de funcionamiento.

⁵³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150 de 2007. (16, Julio, 2007). por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Dicha normatividad consagra un aspecto relevante para esta investigación, el cual tiene que ver con la creación de órganos de control fiscal en aquellos municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda que tengan más de cien mil habitantes.

3 METODOLOGÍA

3.1 *PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO*

Esta investigación pretende de manera científica encontrar incidencia entre el Proceso de Responsabilidad Fiscal y el resarcimiento del erario del departamento de Bolívar para el periodo comprendido 2003 – 2008, analizado de manera interpretativa las cifras ofrecidas por los informes de gestión elaborados por la Contraloría Departamental de Bolívar y ceñido estrictamente a los lineamientos de la ley 610 de 2000.

El análisis de incidencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre el resarcimiento del erario es el resultado de un proceso de análisis descriptivo, teórico y jurídico.

En este sentido la metodología empleada inicia con un análisis descriptivo del comportamiento de las cuantías correspondientes a los procesos de responsabilidad fiscal; fallos con responsabilidad fiscal en firme o ejecutoriados, fallos sin responsabilidad fiscal, fallos con responsabilidad fiscal revocados, procesos de responsabilidad fiscal archivados y los procesos de responsabilidad fiscal en curso, al igual que de los montos correspondientes al resarcimiento del erario por dichos procesos.

Todo lo anterior es sustentado y explicado sobre un enfoque de análisis interpretativo de los fenómenos encontrados en la observación de los datos y estadísticas, a partir de los planteamientos teóricos y jurídicos que fundamentan la responsabilidad fiscal, como también bajo un análisis interpretativo de los resultados encontrados bajo la perspectiva de las teorías neo institucionalistas y funcionalistas.

Es importante subrayar que los montos aquí referenciados hacen parte de lo que es dictaminado por la Contraloría Departamental de Bolívar y que en ningún momento se refieren a fallos expedidos por la Contraloría General de la República. Ello se hace con la finalidad de poder aproximarse de manera mucho más certera a la incidencia que dichos fallos tienen sobre el erario del departamento, además de que permiten observar la influencia directa que la Contraloría, como ente de control, ejerce sobre las instituciones públicas de su jurisdicción.

3.2 TIPO DE ESTUDIO

El método empleado para desarrollar esta investigación es de tipo explicativo, por cuanto está dirigido a responder las causas o incidencias que tiene el Proceso de Responsabilidad Fiscal sobre el resarcimiento del erario en el departamento de Bolívar, toda vez que tiene como interés explicar por qué se da la incidencia entre estos dos fenómenos y por qué están relacionadas estas dos variables⁵⁴.

El motivo por el cual se elige el método explicativo para realizar esta investigación tiene que ver estrictamente con la naturaleza de la problemática planteada y la naturaleza de la información utilizada, como también de los resultados que se pretende alcanzar, los cuales son sencillamente obtenibles con la implementación de dicho método.

Hay que hacer notar que el tipo de estudio de corte explicativo, involucra por un lado las herramientas propias de los abordajes de tipo descriptivo y además considera las herramientas de los estudios correlacionales y documentales.

Esta investigación, por tanto, se considera en parte descriptiva puesto que busca caracterizar y extraer aspectos propios derivados del análisis del Proceso de

⁵⁴ HERNÁNDEZ S, Roberto; FERNÁNDEZ C, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. *Metodología de la Investigación*. Segunda edición. Edit. Mc Graw Hill, 2000

Responsabilidad Fiscal y para ello utiliza elementos que ofrecen la estadística descriptiva.

De igual manera, se considera de corte correlacional en la medida que pretende analizar la interrelación de variables para demostrar cómo una de ellas (el Proceso de Responsabilidad Fiscal) ha tenido repercusión o incidencia sobre la otra (el erario) utilizando métodos de relación aplicables a la información suministrada por la Contraloría Departamental de Bolívar.

Dichos métodos de relación se basan principalmente en la construcción de tablas de contingencia, las cuales sirven para relacionar variables que puedan tener una incidencia o causalidad.

3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población cobijada está conformada por el departamento de Bolívar, teniendo en cuenta todos los municipios que lo conforman, por tratarse del área poblacional que cubre la jurisdicción de la Contraloría Departamental de Bolívar, entidad focalizada para la obtención de la información necesaria para la realización de la investigación.

El tipo de instrumento empleado para realizar el análisis de los datos corresponde a cuadros, gráficas y líneas o cruces entre variables, resultantes de la información proporcionada por la fuente y de los cálculos y diseños realizados por los autores, considerando los planteamientos teóricos presentados en el esquema de fundamentos de esta investigación con la finalidad de encontrar una posible correspondencia entre lo observado y lo teóricamente establecido.

3.4 DIFUSIÓN DE RESULTADOS

Este trabajo será difundido mediante copia física y en medio magnético entregado a la dirección de la Maestría de la Universidad Libre de Bogotá, para que sea colocada en la colección de la biblioteca, así como también será difundida mediante la sustentación necesaria para la graduación y una vez aprobada y avalada por las autoridades universitarias correspondientes, se difundirá a través del correo electrónico del autor a más de 300 contactos virtuales, como también mediante una presentación organizada para empleados y compañeros de trabajo de la Contraloría Departamental de Bolívar.

4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

4.1 LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR: ANÁLISIS SITUACIONAL DEL PERIODO

4.1.1 Consideraciones previas

La ley 610 del año 2000, en cuanto al Proceso de Responsabilidad Fiscal, trajo consigo una disciplina que permitió la aplicación de límites a las finanzas públicas de los diferentes entes territoriales del país, además, de que en cierto sentido impuso parámetros de comportamiento para los gestores del ejercicio público respecto a la procura de la conservación del patrimonio público o estatal.

Sin embargo, hay que anotar que para el caso colombiano son numerosos los procesos adelantados, al punto de que muchos de ellos aún reposan en mora de avance debido al alto grado de congestión que presenta el sistema⁵⁵.

Es precisamente esta congestión la que se constituye en una de las fallas del Proceso de Responsabilidad Fiscal, sumado al alto grado de corrupción que envuelve al país en general.

El departamento de Bolívar, no ha sido ajeno a esta situación y desde la óptica de la teoría institucionalista el Proceso de Responsabilidad Fiscal, como institución, se constituye en una de las que menor costo de transacción reporta para el agente y por tal motivo la incurrancia de una conducta inapropiada por parte del funcionario público suele ser una acción de alta frecuencia.

⁵⁵ RODRÍGUEZ, G. A., & BOTERO, Á. (2009). *Proceso de responsabilidad fiscal. Comentarios críticos*. Bogotá: Editorial Ibáñez.

En otras palabras, las fallas y debilidades que presenta el sistema sumado a la efectividad de las sanciones derivadas del acto indebido en un Proceso de Responsabilidad Fiscal se constituyen en incentivos para que el funcionario público obre de manera incorrecta y sin considerar el daño que causa en el patrimonio público y a la colectividad.

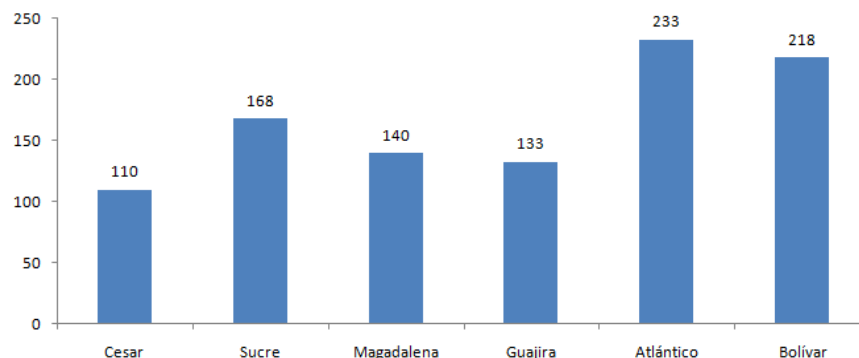
En este sentido, si se analiza de manera descriptiva e interpretativa la incidencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar, considerando los aspectos de mayor relevancia durante el periodo de estudio, se observará que lo anteriormente expuesto se sostiene sobre la base de los hechos empíricos registrados en los años comprendidos en el periodo objeto de análisis.

Los datos presentados a continuación fueron obtenidos de información que maneja la Contraloría Departamental de Bolívar excepto los posibles fallos que la Contraloría General de la República expide para entidades del departamento.

4.2 ANÁLISIS DESCRIPTIVO

El primer aspecto a analizar descriptivamente debe ser el posicionamiento de Bolívar en cuanto al número de procesos de responsabilidad fiscal llevados a cabo y comparado con otros departamentos de la costa y del orden nacional. La gráfica siguiente muestra tal comparación tomando como referente el año 2005. En ella se puede observar que para el caso de la Costa Caribe solo el departamento del Atlántico logró superar a Bolívar como el de mayor número de casos de corrupción que ha generado la apertura de procesos de responsabilidad fiscal, con un total de 233. Bolívar con 218 casos se posiciona en el segundo lugar superando a otros departamentos como Magdalena, Cesar, Sucre y Guajira, en los cuales se adelantan 140, 110, 168 y 133 respectivamente.

Gráfica 1. Departamentos con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal iniciados. Acumulado hasta año 2005



Fuente: Rendición electrónica de cuentas

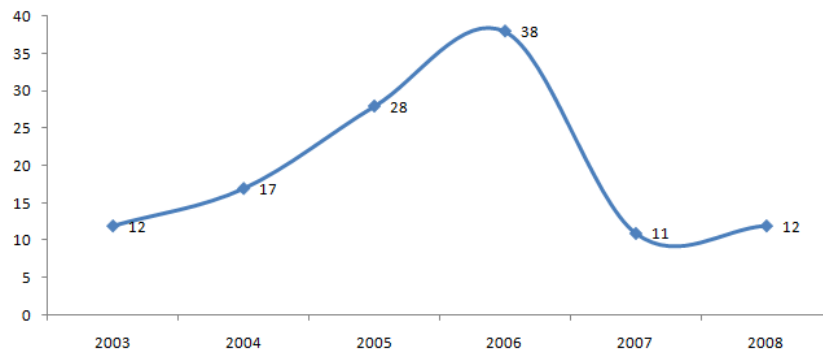
Algunos estudios señalan que una de las principales causas por las cuales un funcionario recae en una falta contra la debida gestión fiscal es el clientelismo, ya que éste en el ejercicio de su función pública otorga la concesión de burocracia a cambio de apoyo electoral.

En este sentido, algunos autores indican que los comportamientos alarmantes de la pobreza en el departamento de Bolívar son el resultado del mal manejo político y de los fenómenos de corrupción y clientelismo, así como el incumplimiento de los funcionarios públicos a la hora de realizar “contratos que jamás cumplen”⁵⁶.

Por otro lado, a continuación se analiza el comportamiento evolutivo de los fallos con responsabilidad fiscal originados por la Contraloría Departamental de Bolívar, que pasaron a jurisdicción coactiva en el departamento de Bolívar durante el periodo de estudio. La gráfica 2 muestra la información.

⁵⁶ Muñoz, L. (2005). *Bolívar: pobreza y corrupción*. Cartagena.

Gráfica 2. Número de fallos con responsabilidad fiscal. Evolución anual



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

En ella se puede observar un comportamiento creciente en el número de fallos con responsabilidad fiscal entre los años 2003 y 2006 al pasar de 12 a 38 fallos.

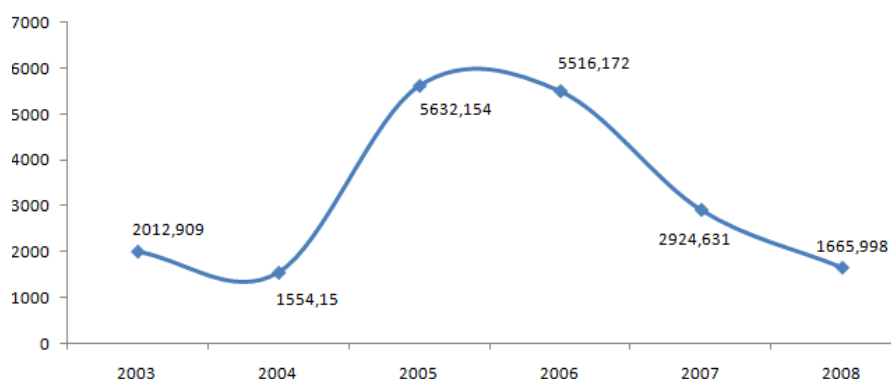
Posteriormente se evidencia el decrecimiento de dicha variable para el año 2007, año en el cual se fallaron 11 de los casos y luego aumentó a 12 en el año 2008. Lo anterior muestra claramente la existencia del detrimento del erario por concepto de patrimonio perdido por mala gestión de los funcionarios públicos. Este detrimento se hace mucho más evidente en los años 2003-2006 en donde el comportamiento de los fallos fue considerablemente ascendente.

La gráfica 2 permite observar lo ya mencionado en cuanto a las fallas que presenta el Proceso de Responsabilidad Fiscal. El número de fallos suele representar solo el 13% del total de procesos adelantados (para el año 2005) evidenciando que de hecho existen restricciones temporales propias de dicho proceso dada su naturaleza que impiden la resolución pronta de los mismos y propician el detrimento de los recursos públicos en el largo plazo.

En cuanto a los montos correspondientes al cobro coactivo resultantes del número de fallos con responsabilidad fiscal de cada uno de los años reportados, se observa por ejemplo, que a pesar de que el año 2006 fue el año con mayor

número de fallos con responsabilidad fiscal, el monto coactivo resulta ser inferior al del año 2005 en el que se fallaron 10 casos menos. Lo mismo ocurre con el año 2007 en comparación al año 2008, ya que en el primero se fallaron 11 casos y en el segundo 12, y sin embargo la cifra del segundo fue considerablemente inferior.

Gráfica 3. Total de monto que pasa a jurisdicción coactiva. Evolución anual. Millones de pesos

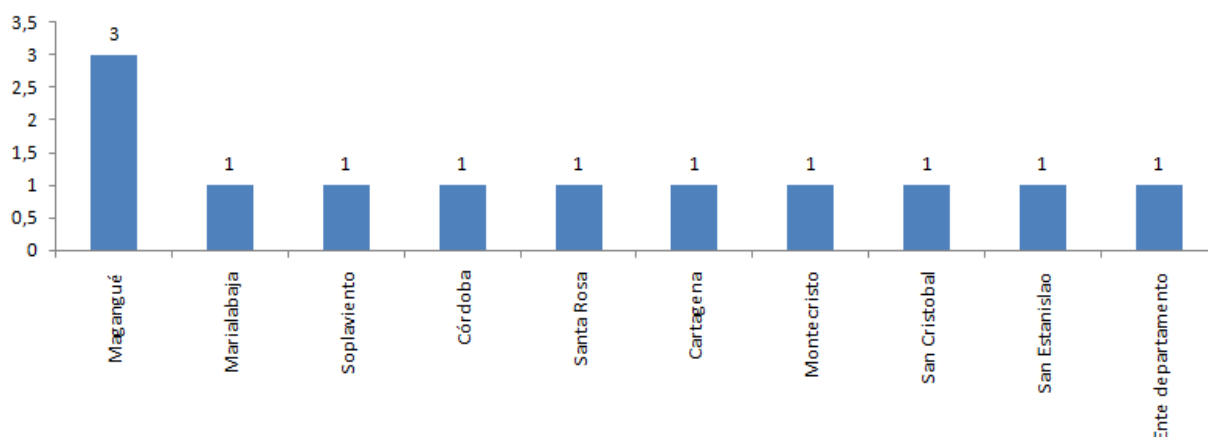


Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Cabe aclarar que aunque este haya sido el monto fallado para ser cobrado, no necesariamente ello implica que el recaudo se haya realizado en cada uno de los años de manera total. En el capítulo siguiente se analizará más detenidamente el recaudo en comparación a lo fallado para verificar la incidencia de cada fallo con responsabilidad fiscal en el resarcimiento del erario del departamento de Bolívar.

A continuación se examinan, de forma anual e individual, los municipios con mayor participación en el total de fallos expedidos con el ánimo de observar de manera desagregada la incidencia de casos distribuida a nivel geográfico dentro del departamento. Se puede observar que para el año 2003, el municipio de Magangué fue el que presentó mayor incidencia de fallos con responsabilidad fiscal. Sobresale el hecho de observar a Cartagena de Indias como uno de los municipios en los que se falló un caso. Hay que subrayar que la última barra hace referencia a uno de los entes del departamento de Bolívar y no específicamente a un municipio.

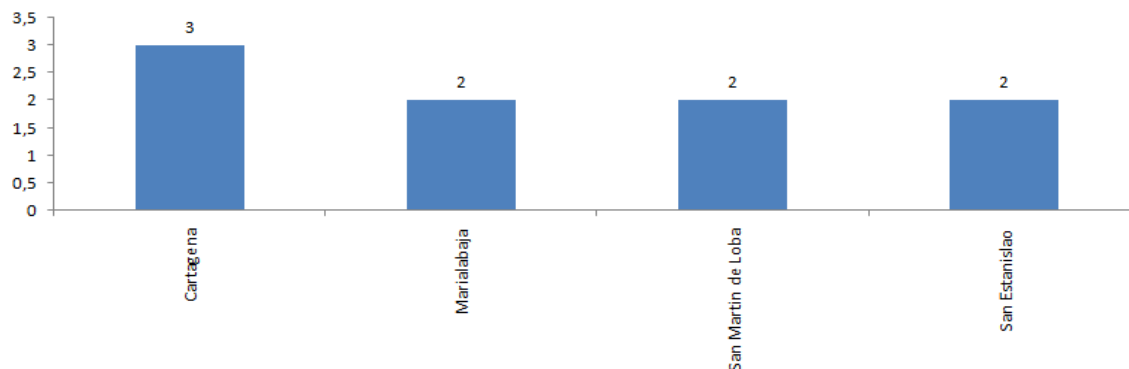
Gráfica 4. Número de fallos por municipios. Año 2003



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Durante el año 2004, Cartagena de Indias se consolidó como el municipio de mayor número de fallos con 3 en total y con una imposición coactiva derivada del fallo de \$783,529 millones, lo que representó un 50% del monto total fallado en el año 2004. Hay que hacer notar que la gráfica 4 solo muestra aquellos municipios a los que se les falló con 2 o más casos excluyendo a todos aquellos que solo tuvieron un fallo para simplificar el análisis.

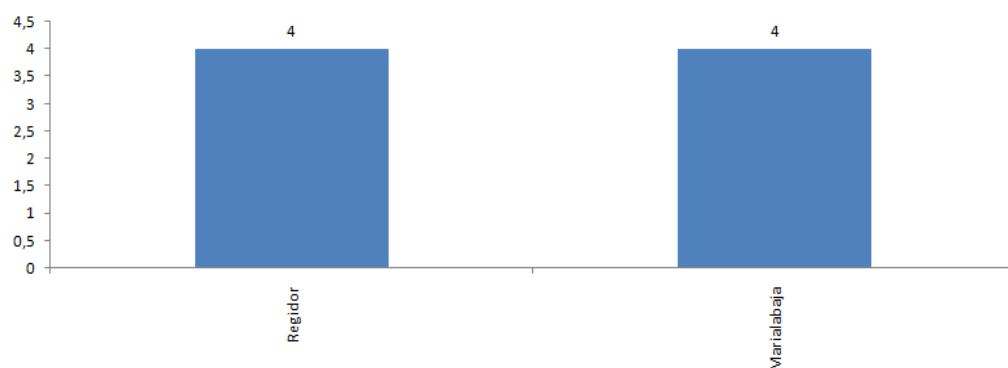
Gráfica 5. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005. Dos o más casos



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

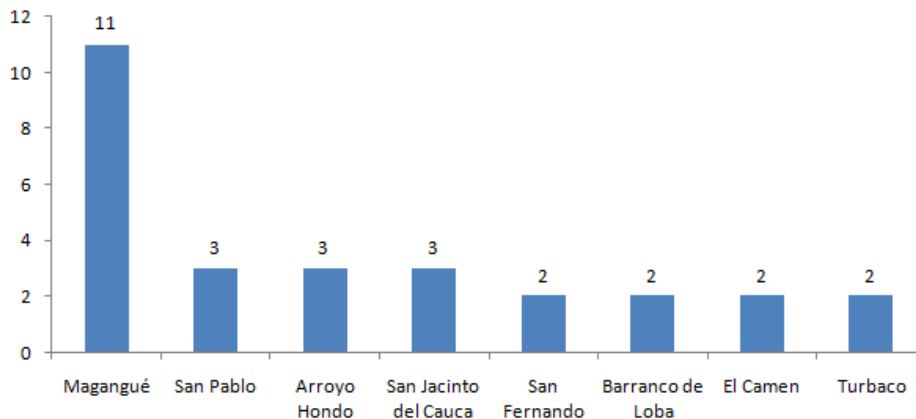
Durante 2005, los municipios de Marialabaja y Regidor registraron el mayor número de fallos expedidos en ese año con un total de \$719,623 millones y \$1.173,155 millones respectivamente, con participaciones porcentuales de 12,7% para el primero y 20,8% para el segundo, sumando entre los dos \$1.892,778 millones.

Gráfica 6. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Gráfica 7. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2006. Dos o más casos



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

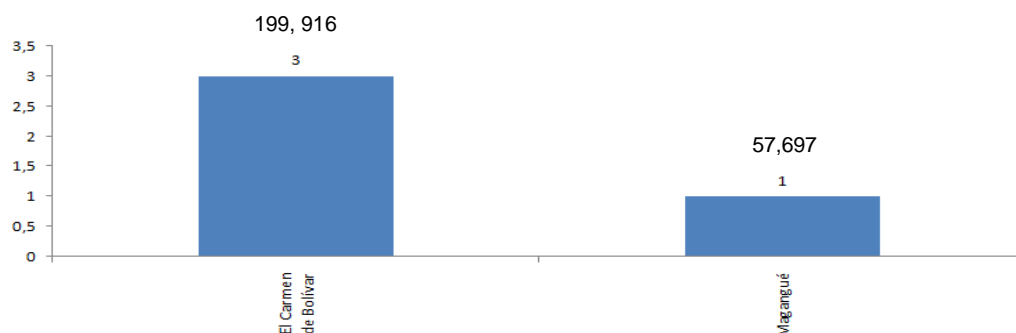
El análisis por municipios en el año 2006 muestra que Magangué es el de mayor número de fallos, con un total de 11 y se constituye en el municipio de mayor número de fallos en un mismo año de todo el periodo estudiado. Así mismo, aparecen con 3 fallos los municipios de San Pablo, Arroyohondo y San Jacinto del Cauca, seguido por los municipios de San Fernando, Barranco de Loba, El Carmen y Turbaco, cada uno con 2.

En el año 2007 los 11 fallos tuvieron una distribución igualitaria de un fallo por municipio, siendo los municipios de Arroyo Hondo y Regidor los de mayor imposición coactiva según fallos con responsabilidad fiscal, con un total de \$1.326,465 millones y \$588,921 millones respectivamente. Ambos municipios sumaron \$1.915 millones y representaron de manera conjunta un porcentaje del 65% del total del monto que pasó a jurisdicción coactiva. Sobresale la participación del municipio de Turbaco con un total de \$121,568 millones representando el 4,1% del total.

Por último, la gráfica 8 muestra la comparación entre el municipio de mayor número de fallos con responsabilidad fiscal durante el año 2008 con su respectivo valor que posteriormente pasó a jurisdicción coactiva. Comparado con el municipio de Magangué resulta ser la segunda área de mayor influencia en el departamento seguido de Cartagena, dada su estructura urbana y su tamaño poblacional.

Se evidencia que todos los demás municipios del resto de fallos participan con solo uno incluyendo a Magangué, razón por la cual se omiten del análisis para simplificar.

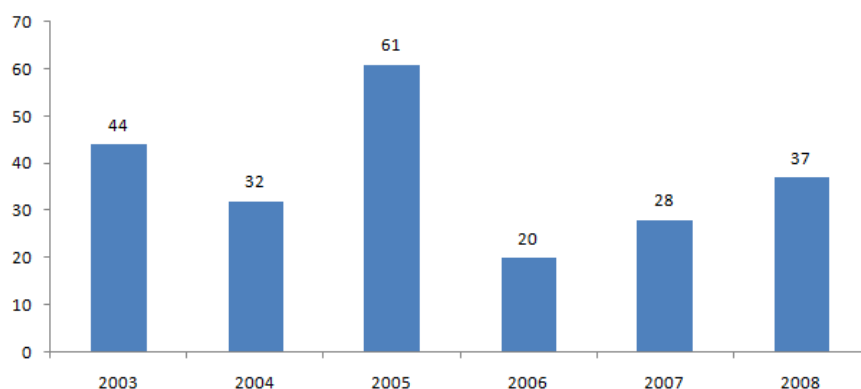
Gráfica 8. Número de fallos por municipios de mayor participación. Comparación con Magangué. Millones de pesos. Año 2008



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Se puede observar que el municipio de mayor participación en el número de fallos fue Carmen de Bolívar con un total de 3 fallos con responsabilidad fiscal y con un monto total de \$199,916 millones representando el 11% del monto total correspondiente al año. Además de ello, se pudo conocer el número de procesos de responsabilidad fiscal que fueron aperturados en cada uno de los años analizados. La información se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 9. Número de procesos aperturados de responsabilidad fiscal al año



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

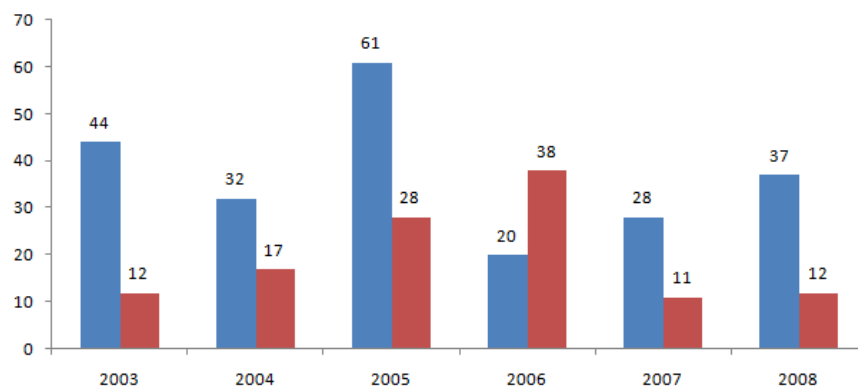
Aquí se puede observar que el año donde mayor número de procesos de responsabilidad fiscal se aperturaron fue el 2005 con un total de 61; en orden

descendente le sigue el año 2003 con un total de 44 casos, seguido del año 2008 con 37 y el 2004 con 32.

Cabe resaltar en este punto, que en los eventos en que se apertura un número de procesos de responsabilidad fiscal en determinado año, no necesariamente deben expedirse fallos con responsabilidad fiscal dentro de la misma anualidad. Como corolario de lo anterior los fallos con responsabilidad fiscal producidos en determinado año corresponden a procesos abiertos en años anteriores.

Para corroborarlo se puede analizar la siguiente gráfica, importante para entender el ejercicio, en la medida que relaciona de manera comparativa el total de casos o procesos abiertos en cada año frente al total de fallos con responsabilidad fiscal expedidos por la Contraloría del departamento de Bolívar.

Gráfica 10. Número de procesos abiertos o aperturados y número de procesos fallados con responsabilidad fiscal por años

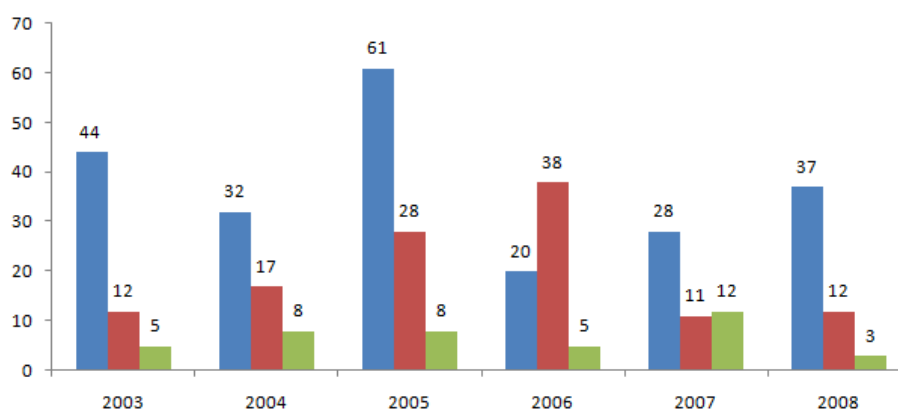


Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Las barras de color azul muestran los procesos de responsabilidad fiscal aperturados en cada uno de los años graficados y las barras de color rojo muestran los fallos con responsabilidad fiscal expedidos.

Se observa que durante el año 2006 el número de fallos con responsabilidad fiscal superó considerablemente el número de procesos abiertos o aperturados en dicho año. Ello se debe, como se mencionó, a que muchos de esos fallos corresponden en una gran parte a procesos que fueron aperturados en años precedentes. Durante ese año se fallaron en total 38 procesos con responsabilidad fiscal en comparación con los 20 que se aperturaron.

Gráfica 11 Número de procesos abiertos y número de procesos fallados con y sin responsabilidad fiscal por años



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

La gráfica anterior adiciona el comparativo entre fallos y procesos abiertos o aperturados, una serie de datos que muestran la cantidad de fallos sin responsabilidad fiscal expedidos por dicho organismo de control fiscal.

Ahí se puede observar que solo en el año 2007 los fallos sin responsabilidad fiscal superaron a los fallos con responsabilidad fiscal en una unidad (12 y 11 respectivamente). Así mismo se observa que el 2008 fue el año con menor número de fallos sin responsabilidad fiscal con un total de 3, seguido por los años 2003 y 2006 con 5 fallos cada uno y los años 2004 y 2005 con 8.

Considerando lo anterior, la caracterización descriptiva acerca del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar permite concluir que Bolívar

se sitúa como el segundo departamento de la Costa Atlántica con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal adelantados.

Igualmente, dicho departamento presentaba hasta el año 2005, 28 fallos con responsabilidad fiscal y la cuantía total de saldos pendientes para el 2008 por concepto de responsabilidad fiscal estuvo muy cercana a los \$17 mil millones de pesos si se consideran de manera acumulada los valores correspondientes a cada año según su paso a jurisdicción coactiva.

Sobresale la participación de los municipios de Magangué y Cartagena de Indias dentro del total de fallos emitidos, así como la distribución de los fallos a lo largo del periodo estudiado en los diversos municipios del departamento sin un patrón de importancia observado con respecto a algún municipio en específico.

Finalmente, se observó que el total de fallos emitidos puede ser, en algunos casos, superior al número de procesos abiertos en cualquier año y que ello se debe a la acumulación de procesos aperturados en años precedentes que son fallados obligatoriamente en años posteriores.

4.3 PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y SU CONTRIBUCIÓN A LA RECUPERACIÓN DEL ERARIO

En las dos últimas décadas a Colombia se le ha atribuido ser un Estado que cuenta con uno de los mayores niveles de corrupción en el mundo. A partir de esto, se han gestionado acciones para combatir este hostigamiento que debilita la soberanía y la imagen del país.

Dicho flagelo genera nefastas incidencias sociales como aumento de la pobreza, falta de acceso a instituciones educativas y un sistema en salud deficiente, además, agudiza los problemas de exclusión social que afectan a gran parte de la población colombiana. Estas son algunas de las repercusiones negativas que conllevan los altos niveles de corrupción en el país y que se originan principalmente en las administraciones públicas de los entes territoriales sean departamentos o municipios.

En ese contexto, como ya se ha mencionado, el departamento de Bolívar se presenta como uno de los departamentos más corruptos de Colombia. En consecuencia tiene uno de los mayores niveles de pobreza, con enormes carencias a nivel educativo, de salud, de vivienda, etc., y además es constantemente afligido por parte de un Estado caracterizado por ser excluyente, que se resguarda en la ilegalidad y en la impunidad como forma de gobierno.

Lo anterior, se muestra de manera concreta en cifras que indican que en la Costa Atlántica colombiana hay 7 millones de pobres, un indicador que creció 11% entre 1997 y 2003. Además, el 75% de la población de Cartagena es pobre y en el departamento de Bolívar la pobreza alcanza el 65%, muy por encima del promedio nacional que es de 59.8%.

Por otro lado, en Bolívar la indigencia está en 32%, mientras que el promedio nacional es de 23%, las necesidades básicas insatisfechas afectan al 60% de la población y en Cartagena al 40%, y por si fuera poco, en este departamento el servicio de acueducto para los municipios es bastante deplorable, a pesar de contar con fuentes de agua cercanas de provienen de los ríos más caudalosos del país⁵⁷.

⁵⁷ Tomado de: <http://colombia.indymedia.org/news/2005/07/27750.php>. Consultado el 5 de noviembre de 2010

A partir de esas cifras se puede observar que las condiciones de aumento de la pobreza, deficiencia de las condiciones sociales en educación y la precariedad en el sector salud, no son resultado de ninguna eventualidad, sino más bien del mismo manejo inadecuado que el Estado le da constantemente a los recursos y a la falta de compromiso para el desarrollo de los departamentos, en este caso el de Bolívar.

Por todas las dificultades que se presentan con el manejo de los recursos del fisco, se buscó la manera de crear una normatividad para contrarrestar esta situación. De esta iniciativa nació la ley 610 de agosto 15 del año 2000, con la cual se empezaron a crear estrategias para establecer el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

4.4 PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Por tanto, inicialmente se debe realizar una adecuada definición acerca de qué es el proceso de responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta que ésta se fundamenta en la facultad que tiene la Contraloría General de la República para establecer las responsabilidades que se puedan desprender de la gestión fiscal de individuos que administren recursos públicos.

Específicamente, los procesos de responsabilidad fiscal se reglamentan con la expedición de la ley 42 de 1993 y posteriormente con la ley 610 de 2000. Esta última define un Proceso de Responsabilidad Fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado⁵⁸.

⁵⁸ Artículo 1º, ley 610 de 2000.

De la definición anterior, se desglosan dos conceptos muy importantes, la gestión fiscal y el daño al patrimonio del Estado, definidos por la ley de la siguiente forma:

Gestión fiscal: conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

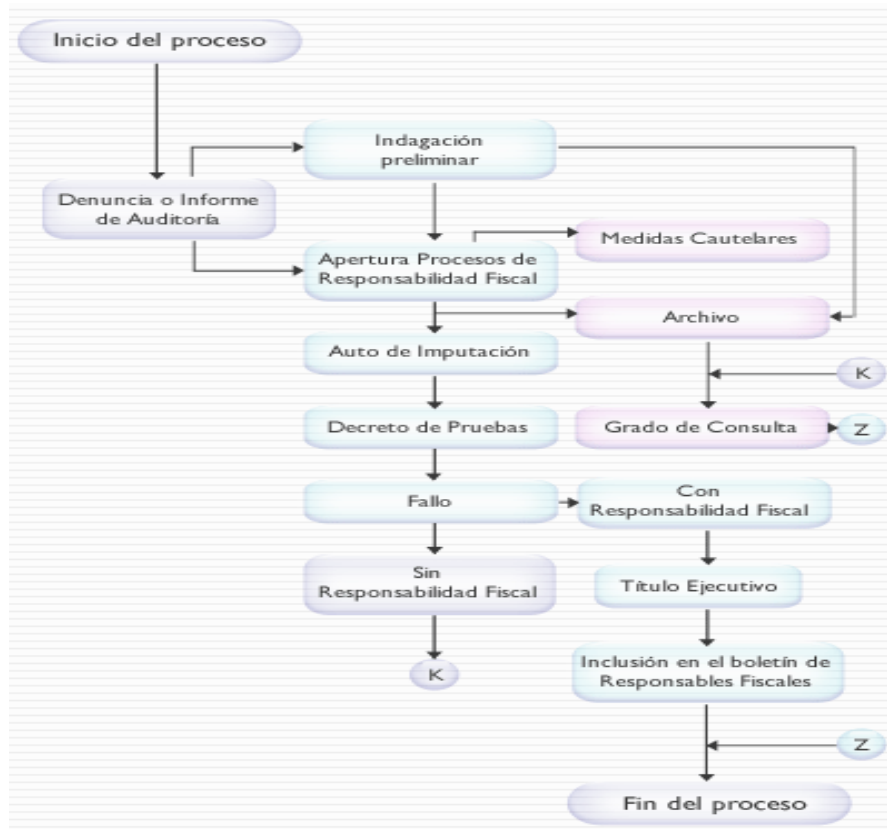
Daño patrimonial al Estado: lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público⁵⁹.

En lo que respecta al carácter resarcitorio de un Proceso de Responsabilidad Fiscal, se busca que el Estado permanezca de alguna manera en una situación en donde parezca como si el daño, al menos en términos pecuniarios, nunca hubiera sucedido. Por tanto, el monto que se le debe reponer al Estado debe incluir tanto el beneficio que se ha interrumpido es decir, el monto que se ha dejado de percibir

⁵⁹ Artículo 3°, ley 610 de 2000

por cuenta del daño y también el perjuicio emergente, lo que es igual a la cuantía del bien perdido o lesionado.

Gráfica 12. Trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal



Fuente: Página Web de la Contraloría General de la República

En el gráfico se pueden observar detalladamente los pasos que se deben realizar en el adecuado trámite de un Proceso de Responsabilidad Fiscal. El inicio del proceso se da con la respectiva denuncia o informe de auditoría, luego pasa por la indagación preliminar o apertura de proceso, y así continua una serie de pasos o procedimientos de vital importancia como son el auto de imputación y el periodo probatorio hasta llegar a un fallo que da como resultado si es con responsabilidad fiscal o sin ella para que posteriormente dicho fallo sea conocido por la segunda instancia procesal mediante el grado de consulta.

El grado de consulta procede en el evento en que se profiera auto de archivo del proceso o fallo sin responsabilidad fiscal, o cuando exista providencia de primera instancia con responsabilidad fiscal y el investigado haya estado representado por apoderado de oficio, lo anterior, con la única finalidad de garantizar los derechos y garantías constitucionales de las personas investigadas.

En consecuencia, la ley que regula el Proceso de Responsabilidad Fiscal, le da rigurosidad a la supervisión de los recursos del Estado que se encuentran en manos de los funcionarios públicos, contratistas y particulares encargados de administrar, custodiar y manejar los recursos del fisco.

Además, con dicha ley se busca acrecentar la supervisión que los órganos de control fiscal, especialmente la Contraloría Departamental de Bolívar que es la responsable de desarrollar la vigilancia y control, y de verificar la manera como se lleva a cabo el Proceso de Responsabilidad Fiscal a quienes se identifican como gestores fiscales, contratistas y particulares, que por realizar actividades engañosas o ilegales generen deterioro a los recursos públicos.

Hay que tener en cuenta que las dificultades en la administración de la hacienda pública, a largo plazo, terminan debilitando al Estado debido a que perturban la legalidad, eficiencia y eficacia de las instituciones que lo componen. Es así que la corrupción se convierte en un hostigamiento que le toca cargar al Estado, ya que, por un lado le disminuye recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes y por el otro lado, le resta efectividad a los recursos que posteriormente son los destinados a suplir esas necesidades.

Ahora bien, con base en las cifras obtenidas de los procesos que se adelantan de responsabilidad fiscal, se quiere demostrar que este flagelo es de gran perjuicio para las finanzas públicas del departamento de Bolívar y de la nación en general. Es así como se puede analizar la posible relación existente entre la corrupción y la gestión fiscal, ya que por el solo hecho de tener bajo su responsabilidad una serie

de recursos del Estado, se pueden estar vulnerando un sin números de normas, como son la ley 80 de 1993, decretos reglamentarios, ley 734 de 2002, y normas presupuestales en general.

En este orden de ideas, la falta de pertenecía, y en muchos casos la ignorancia del funcionario público bolivarense, pueden ocasionar actos de corrupción y manejos inadecuados de los bienes públicos y ocasionar altos índices de riesgo de corrupción en las entidades estatales departamentales.

Dicha gestión antieconómica lleva a un proceso de gestión fiscal inadecuada que a su vez compone un alto riesgo de corrupción y que finalmente trae como consecuencia el aumento de la pobreza y el detrimento de las condiciones sociales. Todas estas circunstancias aportan evidencias a la hipótesis de que son las zonas más rezagadas las que enfrentan los riesgos de corrupción más significativos y por consiguiente donde existen las mayores necesidades de una gestión fiscal efectiva.

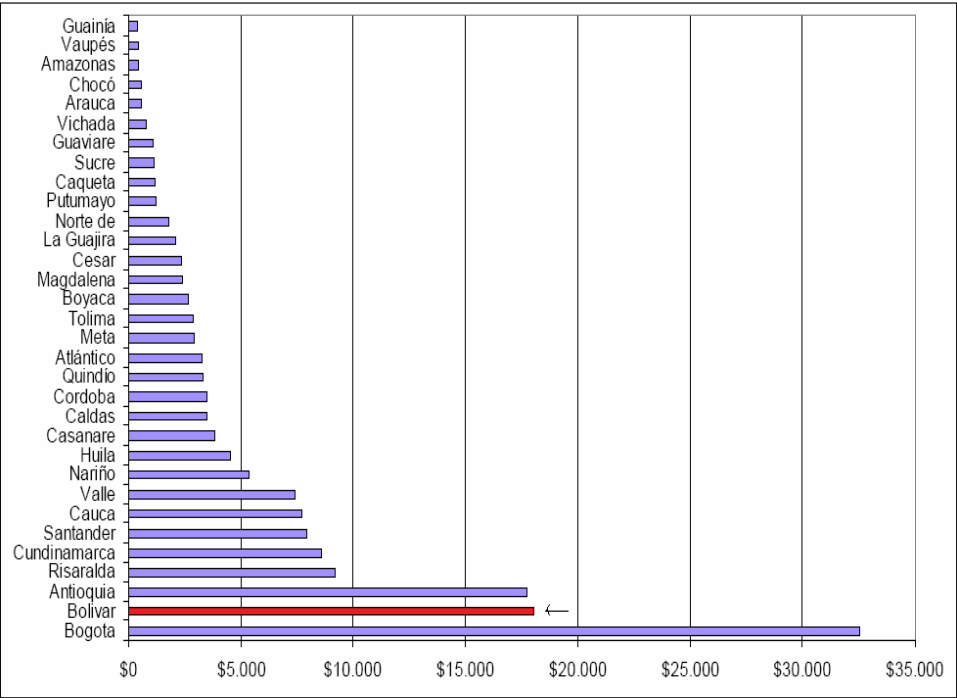
En ese sentido, en el desarrollo de la función pública de control fiscal, el ente fiscalizador (en este caso la Contraloría), intenta asegurar que los recursos y bienes públicos sean manejados adecuadamente y su utilización responda por el cumplimiento de los fines principales o esenciales del Estado que se encuentran previstos en la Constitución Política de Colombia. Así, cuando los servidores públicos o particulares, que son encargados de manejar fondos o bienes del Estado, incurren en conductas que se encuentran en la modalidad de malversación o culpa grave, ocasionando daño patrimonial al erario, se da origen a los procesos de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, se puede establecer una clara relación entre un Proceso de Responsabilidad Fiscal y la corrupción, teniendo en cuenta que la corrupción que se encuentra arraigada a la administración pública, es una dificultad de tiempo atrás. Además, es de resaltar que en los últimos años ha sido de gran relevancia

la búsqueda de su disminución en los procesos del Estado, especialmente por los esfuerzos por combatirla que han realizado organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Transparencia Internacional.

Es así que sólo desde los años sesenta se empezaron a investigar las manifestaciones de la corrupción de una manera sistemática y comparativa. Tanto, que hasta hace muy poco todavía se mantenía en el imaginario de la sociedad la idea que la corrupción sólo era un problema que afrontaban las economías más pobres. Todo esto fue reformulado en los últimos años al conocerse las investigaciones que lo niegan y las acciones de corrupción que se han presentado en los países desarrollados a lo largo del tiempo.

Gráfica 13. Cuantías departamentales reportadas en el boletín de responsables fiscales (millones de pesos)



Fuente: Contraloría General de la República, boletín de responsables fiscales N°41 y creación del autor

En el gráfico 13 se observa que el departamento de Bolívar (en rojo), es el segundo departamento con una mayor cuantía reportada en el boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República; Bogotá es el mayor pero teniendo en cuenta la comparación sólo con departamentos, Bolívar presenta la situación más difícil en términos generales.

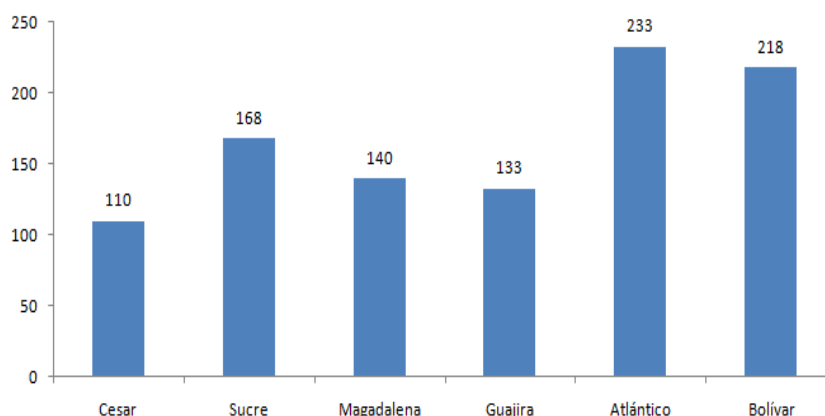
Se puede ver que el departamento de Bolívar y el de Antioquia ostentan los mayores desfalcos al Estado pendientes de restitución. Bolívar se encuentra en la posición más difícil dadas las condiciones con respecto a los niveles de pobreza de su población, el limitado tamaño de su Producto Interno Bruto (PIB) y el pequeño tamaño de su presupuesto anual.

Al comparar el tamaño de los desfalcos de Bolívar y Antioquia se observa que se encuentran en cuantías similares, sin embargo, son muy diferentes en cuanto al manejo de recursos que tienen capacidad de poseer ya que los entes territoriales del departamento de Antioquia (gobernación y municipios) ejecutan 3,6 veces más de los recursos del departamento de Bolívar.

En otras palabras, el departamento de Bolívar a pesar de ejecutar menos de la tercera parte de lo que se ejecuta en Antioquia, carga con unos desfalcos mayores a los de ese departamento, hasta el punto de la desaparición legal (liquidación) de las entidades descentralizadas departamentales más importantes como lo fueron el Fondo de Tránsito y Transporte, Lotería y Licorera de Bolívar.

Por otra parte, otro aspecto de gran relevancia que se debe analizar es el concerniente a la cantidad de Procesos de Responsabilidad Fiscal que se llevan a cabo, y cómo se encuentra el departamento de Bolívar en comparación con los otros departamentos de la Costa Caribe con características similares.

Gráfica 14. Departamentos con mayor número de Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados. Acumulado hasta año 2005.



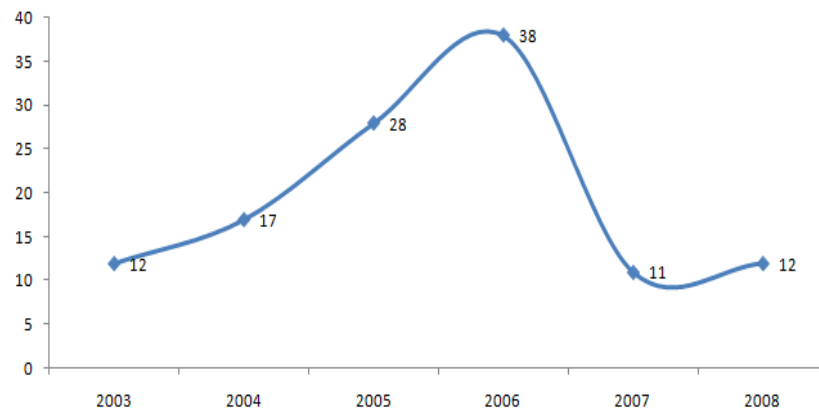
Fuente: rendición electrónica de cuentas

La gráfica 14 muestra que, tomando como referencia el año 2005 para el caso de la Costa Caribe, el departamento de Bolívar presenta el segundo mayor número de Procesos de Responsabilidad Fiscal con 218 procesos adelantados, siendo solamente superado por el departamento del Atlántico con un total de 233. Con esa cantidad, Bolívar supera a los departamentos de Cesar, Sucre, Magdalena y Guajira en los cuales se encuentran adelantando 110, 168, 140 y 133 procesos respectivamente.

De esta manera, se puede inferir que la relación entre la falta de aplicación o desconocimiento de las normas contractuales, presupuestales y el clientelismo son los la generadores de los altos niveles de corrupción en el departamento de Bolívar y que todo esto se convierte en un ciclo que da como resultado mayores niveles de pobreza y falta de educación en el departamento.

Por otra parte, es pertinente analizar el número de fallos con responsabilidad fiscal que pasaron a jurisdicción coactiva y su evolución anual en el departamento de Bolívar durante el periodo 2003 - 2008.

Gráfica 15. Número de fallos con responsabilidad fiscal. Evolución anual 2003 – 2008



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

La gráfica 15 permite observar el comportamiento con una tendencia al alza entre los años 2003 y 2006 al pasar de 12 fallos en año 2003 a 38 fallos en el año 2006. Luego se observa una baja en el número de fallos para el año 2007 al sumar un total de 11, y finalmente en el año 2008 se obtiene un total de 12 fallos aumento en uno con respecto al año anterior.

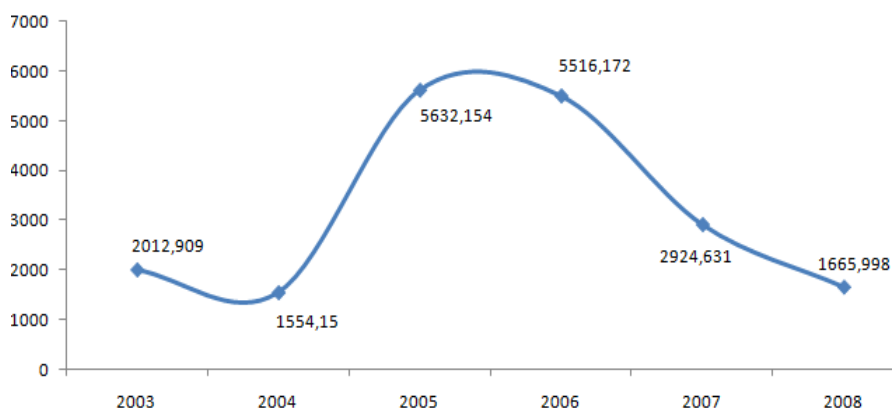
Todo esto nos permite observar de manera contundente la existencia de un detrimento del erario por concepto de patrimonio perdido por mala gestión de los funcionarios públicos. Este detrimento se hace mucho más evidente en los años 2003 - 2006 en donde el comportamiento de los fallos fue considerablemente creciente hasta llegar a 38 en su tope en el año 2006.

La gráfica también permite observar que el número de fallos que presenta el Proceso de Responsabilidad Fiscal es muy bajo con respecto al número de casos que se presentan, ya que el número de fallos suele representar tan sólo el 13% del total de procesos adelantados (para el año 2005) evidenciando que, de hecho, existen restricciones temporales propias de dicho proceso dada su naturaleza que

impiden la resolución pronta de los mismos y propician el detrimento de los recursos públicos en el largo plazo.

El siguiente aspecto a analizar son los montos correspondientes al cobro coactivo resultantes del número de fallos con responsabilidad fiscal de cada uno de los años reportados. Se observa por ejemplo, que a pesar de que el año 2006 fue el año con mayor número de fallos, el monto coactivo resultó ser inferior al del año 2005 en el que se fallaron 10 procesos menos. Lo mismo ocurrió con el año 2007 en comparación al año 2008, ya que en el primero se fallaron 11 casos y en el segundo 12 y sin embargo la cifra del segundo fue considerablemente inferior.

Gráfica 16 Total de monto que pasa a jurisdicción coactiva. Evolución anual. Millones de pesos



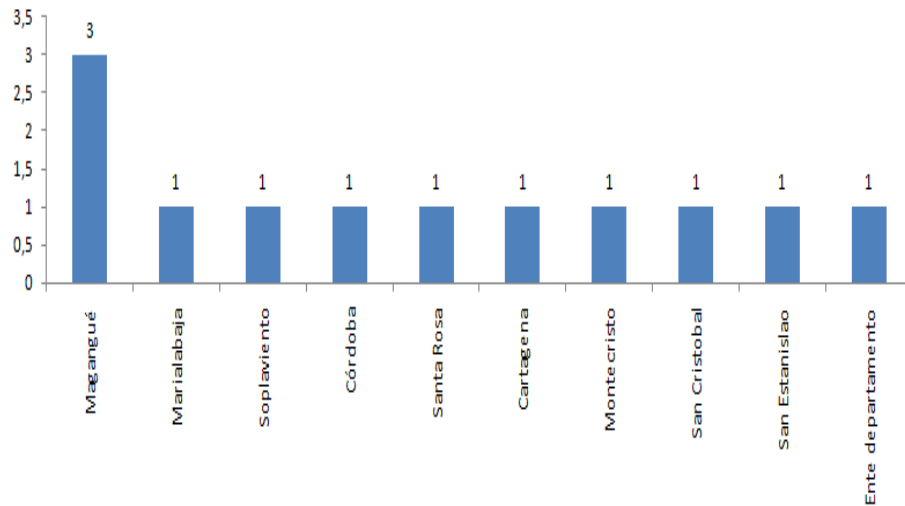
Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Es necesario resaltar que a pesar de que este haya sido el valor fallado fiscalmente para ser cobrado, no precisamente esto significa que el recaudo se haya efectuado en el año respectivo de manera total.

Seguidamente se analizan de manera anual e individual a los municipios con mayor número de participación en el total de los fallos expedidos con el propósito de revisar de manera desagregada la incidencia de los fallos distribuidos de manera geográfica dentro del departamento.

De igual forma se analiza el valor recuperado por la Contraloría Departamental de Bolívar a través del proceso de cobro coactivo que se adelantó contra las personas que fueron declaradas o responsabilizadas fiscalmente.

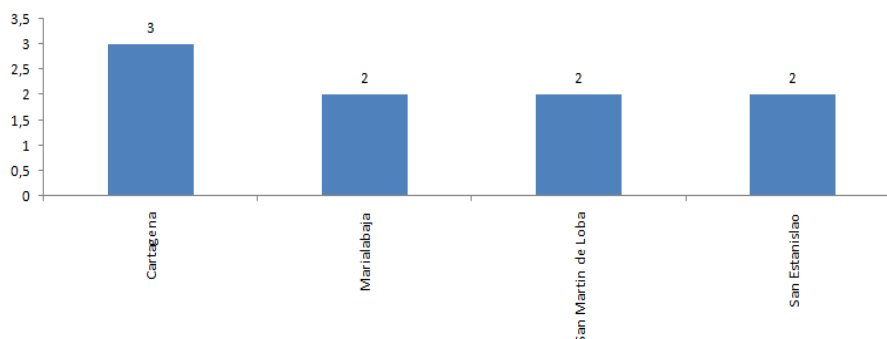
Gráfica 17. Número de fallos por municipios. Año 2003



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Con respecto a la gráfica 17 se puede observar que para el año 2003, el municipio de Magangué presentó la mayor incidencia de fallos con responsabilidad del total de ese año. Es de resaltar el hecho de que Cartagena de Indias se presenta como uno de los municipios en los que se falló en tan sólo un proceso con responsabilidad fiscal. Es de suma importancia subrayar que la última barra que se presenta se refiere a una de las entidades del departamento de Bolívar y no específicamente a un municipio de este.

Gráfica 18. Número de fallos por municipios de mayor participación. Año 2005. Dos o más casos



Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Se observa en la gráfica anterior que durante el año 2005, Cartagena de Indias se consagró como el municipio de mayor número de fallos con un total de 3 y con una imposición coactiva derivada del fallo de \$783,529 millones, lo que representó un 50% del monto total fallado en el año 2005. Es necesario resaltar que la gráfica sólo muestra aquellos municipios a los que se les falló 2 o más veces excluyendo a todos aquellos que solo tuvieron 1 fallo para simplificar el análisis.

4.4.1 Análisis del valor total recuperado por la Contraloría Departamental

El siguiente apartado trata de mostrar al lector uno de los aspectos más significativos e importantes de todo el desarrollo de este trabajo: la determinación del valor total recuperado por el departamento durante el periodo de estudio por concepto de procesos con responsabilidad fiscal llevados a cabo.

Para entender más eficazmente el análisis siguiente, se debe considerar en primera instancia que no todo lo recuperado en cada uno de los años corresponde

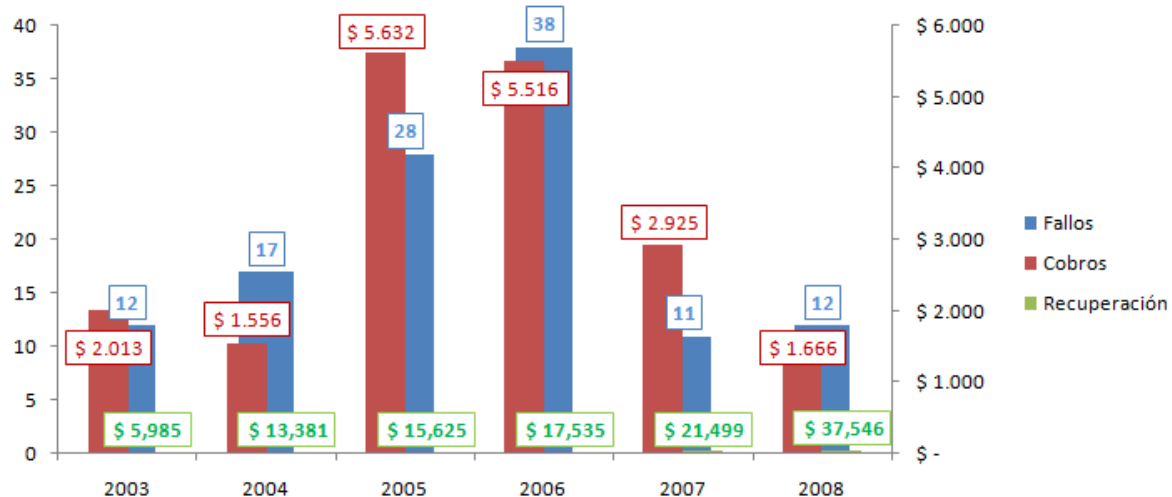
a lo que se pasó a cobro coactivo en el mismo año, sino que por el contrario lo recuperado en ese año es el resultado de procesos llevados a cabo en años anteriores. En cualquier caso, el análisis descriptivo de interés en esta parte es el de observar la representatividad de lo recuperado en cada año en relación a lo que se cobra coactivamente.

Lo dicho hasta aquí se observa en la gráfica 19, donde en color azul y medido en el eje vertical de la izquierda se muestra el total de fallos con responsabilidad fiscal de cada uno de los años del periodo de estudio. Así mismo, en color rojo y medido en el eje vertical de la derecha, se puede ver el comportamiento del monto que pasa a cobro coactivo dado el total de fallos con responsabilidad fiscal observados en cada uno de los años de análisis.

Por último, la gráfica 19 permite también observar en color verde, y medido también en el eje vertical de la derecha, el total recuperado en cada uno de los años del periodo de estudio.

Es importante señalar que para todos los años el total recuperado es considerablemente inferior al total pasado a cobro coactivo, lo cual evidencia fallas en los procesos de resarcimiento del erario. Igualmente, se puede observar que el monto recuperado, aunque tiene un comportamiento ascendente durante todo el periodo al pasar de \$5,9 millones en el año 2003 a \$37,5 millones en el año 2008, representa en promedio solo 0,8% del total de cobrado coactivamente por razón de los fallos.

Gráfica 19. Resarcimiento total del erario durante el periodo de estudio. Departamento de Bolívar. Cifras en millones de pesos



Fuente: Autor con información extraída de la Contraloría Departamental

En total, el departamento recuperó durante todo ese periodo una suma de \$111'570.551 millones de pesos, de acuerdo a las cifras emanadas de la Contraloría Departamental.

Sin querer ser redundantes, vale la pena considerar nuevamente el significado de ese valor, ya que no corresponde a recuperación de la cantidad fallada en cada uno de los años sino a cantidades que acumulan años precedentes. En este sentido, el análisis permite generar una recomendación de suma importancia para estudios posteriores y tiene que ver con la consolidación de cifras precedentes que puedan ser comparadas con los valores encontrados en esta investigación para el periodo que aquí se analiza.

También se subraya el hecho de observar que el resarcimiento del erario es muy insignificante y que si se realiza un análisis costo beneficio, los resultados indican que es muy superior el costo que soporta el ente estatal, dada la conducta inapropiada de los funcionarios en el ejercicio de su actividad.

Finalmente, con el estudio de las cifras de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Departamental, además de lo analizado acerca de las cifras e indicadores del departamento de Bolívar, se puede reconocer una relación perversa entre clientelismo, apoyo político, corrupción, gestión fiscal inadecuada y pobreza; cinco aspectos fundamentales de la responsabilidad fiscal en el departamento de Bolívar. Por tanto, la distribución del gasto de una manera eficiente, eficaz y transparente es una condición necesaria para que los indicadores de pobreza se reduzcan. Pero infortunadamente, los lugares en donde la correcta gestión es más necesaria, son los mismos con los más altos problemas de control fiscal debido a que son muy propicios a tener alto riesgo de corrupción por parte de sus entes de control.

4.5 PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN BOLÍVAR

El análisis presentado, permite identificar algunos aspectos clave que aclaran el panorama general sobre la manifestación del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar considerando el periodo comprendido entre los años 2003 y 2008.

Entre dichos aspectos sobresale la influencia negativa que tiene la corrupción a través del clientelismo, sobre el proceso, generando así una congestión significativa en el sistema que repercute sobre el deterioro del erario.

Con base en ello, este apartado pretende realizar una síntesis de algunas proposiciones estratégicas que puedan servir de base para la formulación de algunas políticas públicas que busquen el mejoramiento y la eficiencia esperada del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Vale la pena aclarar que lo aquí expuesto no pretende convertirse en parámetros ideales ni de obligatorio cumplimiento y por tanto debe tomarse como recomendaciones o proposiciones estratégicas que pueden sufrir modificaciones en la medida que la respectiva administración lo considere.

La primera recomendación tiene que ver con el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia, cobertura y la calidad del proceso auditor, de tal manera que se logre la inclusión, dentro del Plan General de Auditorias, de un informe mucho más completo, detallado y consistente sobre los procedimientos llevados a cabo en el departamento. Para ello es necesario la inclusión de:

- Herramientas de análisis predictivo: las cuales permitirán el seguimiento y control a procesos de responsabilidad fiscal que se adelanten y dará mayor flexibilidad a las decisiones tomadas en materia coactiva, de tal forma que se garantice un proceso integral que no afecte los intereses del departamento
- Mejora de la planificación: en este sentido, deben considerarse herramientas que permitan un proceso de planificación donde confluyan las variables que se relacionan con el riesgo y que aumentan la sensibilización para poder generar estrategias coactivas que permitan un resarcimiento integral del erario
- Considerar el análisis histórico: ello permitirá una inferencia mucho más certera y consistente y a la vez, procesos de planificación coactiva mucho más acorde con la realidad

- Inclusión del contexto macroeconómico: debe tenerse en cuenta la coyuntura económica del departamento en los procesos de planeación, de tal forma que se tracen metas acordes con las posibilidades del entorno, para que ello no repercuta en un desmejoramiento de las condiciones económicas del departamento

La segunda propuesta estratégica tiene que ver con la forma en que se diseñan los planes de mejoramiento de los administradores del proceso auditor. Cada proceso auditor debe generar un plan de mejoramiento institucional, pero no con la finalidad de que éste sea solo un requisito a cumplir por parte de los administradores, sino que debe convertirse en una herramienta consistente que permita la mejora continua de los procesos inherentes relacionados con la auditoria y que hagan del Proceso de Responsabilidad Fiscal un mecanismo eficiente para el mejoramiento en la inversión de los recursos estatales y una herramienta indispensable para lograr la reducción de los niveles de corrupción y clientelismo en los entes territoriales.

Otra estrategia de importancia para proponer, tiene que ver con la creación de un centro de análisis y observación de procesos como una dependencia de la Contraloría Departamental que funcione como órgano asesor directo del contralor. Este centro de análisis y observación tendrá como finalidad realizar estudios históricos y prospectivos sobre las experiencias en control y auditorías, de tal forma que se garantice una planeación efectiva y se logre la instauración de políticas internas que mejoren los procesos tanto como coactivos como de auditorías.

El centro de análisis y observación deberá presentar informes mensuales al contralor sobre todas y cada una de las principales variables de estudio. Estas deberán ser extraídas de los respectivos procesos que lleve a cabo la Contraloría Departamental incluyendo los procesos de responsabilidad fiscal y teniendo en

consideración el periodo al que se hace referencia comparado con años precedentes. Todo con el ánimo de observar tendencias y posibles comportamientos futuros que además permitirán la construcción de las herramientas predictivas.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo cabal de la investigación, considerando los objetivos planteados, permite concluir sobre algunos aspectos sobresalientes que se resumen de manera sintética en este apartado.

La primera hace referencia al hecho de observar que para el año 2005, según información extraída para este estudio, Bolívar figura como el segundo departamento con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal adelantados con un total de 218 hasta esa fecha.

Al analizar el número de fallos por cada uno de los años referenciados por el ente de control fiscal del departamento de Bolívar, se puede observar un comportamiento creciente en el número de fallos con responsabilidad fiscal entre los años 2003 y 2006 al pasar de 12 a 38 fallos. Luego se observa un decrecimiento para el año 2007 para luego aumentar a 12 en el año 2008.

Se observó además que existen restricciones temporales en cuanto al número de fallos por Proceso de Responsabilidad Fiscal de tal forma que se observa una acumulación de fallos de otros años que aún no han mostrado indicios de resarcimiento al erario. Esta acumulación justifica también la incorporación de las herramientas de análisis predictivo al Plan General de Auditorias como mecanismo de control y de mejoramiento de este tipo de situaciones.

Sobresale también el hecho de observar que el Distrito de Cartagena de Indias se consolida como uno de los de mayor número de fallos del total de municipios del departamento. Sin embargo, en algunos años (2005, por ejemplo) municipios como Marialabaja y Regidor registraron el mayor número de fallos expedidos de

todo el departamento y que juntos consolidaron un total de aproximadamente 830 millones de pesos.

Se pudo observar que las condiciones de aumento de la pobreza son el producto del manejo inadecuado que el Estado, a través de sus funcionarios, le ha dado constantemente a los recursos, sumado a la falta de compromiso para el desarrollo de los entes territoriales.

También se pudo constatar que el departamento de Bolívar y el de Antioquia ostentan los mayores desfalcos al Estado pendientes de restitución. Sin embargo, el caso del departamento de Bolívar es preocupante ya que este se encuentra en una situación social menos favorable en cuanto al nivel de vida de sus habitantes.

Se observó que el clientelismo es uno de los factores fundamentales de la situación de deterioro del erario ya que se presentan contratos de prestación de servicios y nombramientos sin meritocracia a cambio de apoyo electoral, lo que repercute el deterioro de las arcas fiscales del departamento.

Como factores determinantes aparecen el clientelismo, apoyo político, corrupción, gestión fiscal inadecuada y pobreza; cinco aspectos fundamentales en la determinación de los procesos de la responsabilidad fiscal en el departamento de Bolívar.

Lo anterior permite concluir que dados los factores identificados y los indicadores descriptivos sobre la forma en que se manifiesta el Proceso de Responsabilidad Fiscal, es muy insignificante el aporte del proceso para el resarcimiento del erario del departamento, puesto que dichos factores representan un flagelo que contribuye con el deterioro de las condiciones y manejo de los recursos públicos que se disponen.

Dado lo anterior, se propone en primera instancia generar mecanismos que aumenten la propensión hacia la eficiencia, calidad y cobertura del proceso auditor a través de la implementación de herramientas de análisis predictivo, mejora de la planificación, consideración del análisis histórico e inclusión del contexto macroeconómico. Ello permitirá una formulación del Plan General de Auditoria con mayor precisión y con veracidad para la planificación de los procesos.

En segunda instancia, fortalecer los planes de mejoramiento de los administradores del proceso auditor de tal forma que estos se conviertan en herramientas rigurosas y robustas para la planeación efectiva de estrategias y políticas internas que ayuden a regular los procesos llevados a cabo por la Contraloría Departamental, entre ellos el de responsabilidad fiscal.

Se puede decir que las actividades con tendencia hacia la corrupción y a la malversación de los recursos en Colombia y en el departamento de Bolívar son una problemática polémica que se viene discutido desde hace varios años. En los últimos 10 años se han ostentado índices de percepción bastante altos.

A partir de las reformas de los años noventa y con la implementación de la Constitución Política de Colombia, se crearon nuevas instituciones y diferentes maneras de combatir el flagelo de la inadecuada utilización de los recursos públicos. Sin embargo, a pesar de haber mostrado mucho interés no se ha implementado una revisión sólida de cifras relacionadas con la corrupción incluyendo a la vez las relacionadas con los montos del gasto descentralizado.

Es de esta manera, que aunque un acercamiento a la corrupción de las finanzas territoriales a partir de datos es una actividad difícil dada la falta de información pertinente y coherente, las cifras de las cuantías concernientes a los Procesos de Responsabilidad Fiscal se muestran como una de las variables adecuadas para abordar esta temática. Pero a pesar de que en muchas ocasiones, se ha señalado que existe una relación directa entre los Procesos de Responsabilidad Fiscal y la

corrupción, estos no comprenden una medida directa del concepto de corrupción que se ha divulgado en los últimos 50 años.

Luego de analizar la información que revela la Contraloría General de la República, encontramos los casos del departamento de Bolívar, de Antioquía, de Risaralda y el Distrito Capital de Bogotá que comprenden los reportes más altos y que la Costa Caribe presenta una situación que es comparable a su vez con la de la capital del país.

El escenario que se observa en el departamento de Bolívar es único y llamativo en la medida que ostenta el título de ser uno de los departamentos con los desfalcos más altos dados los niveles de ejecución de gastos de su gobernación y sus 46 municipios.

Es así como los departamentos de Antioquia y Bolívar poseen unos montos de desfalcos prácticamente equivalentes, pero la diferencia radica en que en Antioquia se ejecutan más del 300% de los recursos que se ejecutan en Bolívar. Sólo el déficit que se origina en el departamento de Bolívar representa casi el 60% de toda la Región Caribe. Situación bastante grave en materia de proporcionalidad de los desfalcos totales que ostenta una región.

Bolívar aparece junto a Risaralda como uno de los departamentos con los desfalcos más altos o graves al realizarse el ajuste de las cifras con respecto al tamaño del gasto. A pesar de la información anterior, existe una diferencia importante entre estos dos departamentos y está referida a las entidades que reportan las cifras y datos.

En Bolívar, igual que en toda la Región Caribe, los mayores montos son reportados por la gerencia departamental de la Contraloría General de la República. Mientras que en el departamento de Risaralda, como en el resto de la región Central-Oeste, los mayores montos reportados por tramites perjudiciales a

los intereses del Estado son detectados por sus propias entidades de control fiscal.

Consecuentemente, se encuentran discrepancias marcadas en los resultados generados entre las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República y los otorgados por las contralorías territoriales.

En la Costa Atlántica las gerencias reportan más responsables que las contralorías territoriales. En Antioquia y el Eje Cafetero la situación es contraria. Si bien se necesita mayor evidencia e investigación para afirmar que estos contrastes se deben a diferencias de eficiencia y eficacia, la poca evidencia parecería apuntar a que los entes de control territoriales de la costa están en una situación susceptible de mejoramiento. Los resultados de las investigaciones de transparencia por Colombia apoyan esta idea. Las contralorías territoriales que menos resultados presentan son las mismas con los indicadores de integridad más bajos.

La observación de la información acerca de los Procesos de Responsabilidad Fiscal se presenta como un acercamiento a un problema que en todo el país se torna bastante complejo por las relaciones que tiene con la pobreza y con las reformas estructurales como la descentralización de los noventa. Aunque se presenta como una de las dificultades más delicadas que afronta el Estado colombiano, la creciente producción académica enfocada y orientada al tema, las reformas para combatirla y los logros alcanzados con la lucha anticorrupción todavía están dejando muchas dimensiones de la problemática por abarcar y profundizar. Nuevas formas para su medición y estimaciones de los efectos de la corrupción (por ejemplo sobre el crecimiento, desarrollo y pobreza) son asuntos que se deberán profundizar cuidadosamente en el futuro desde la economía.

Por otro lado, tal como lo implanta la Constitución Política de 1991, “el control fiscal es una función pública encomendada a las Contralorías y a la Auditoría

General de la República, mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Ahora bien, el Proceso de Responsabilidad Fiscal ya se ha definido como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por los entes encargados del control fiscal con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

A pesar de esto, como recomendación directa se hace necesario que a las contralorías les pertenezca practicar apropiadamente (no como lo han venido realizando) la investigación, la atribución de cargos y reducción de responsabilidades en cabeza de quienes en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa.

Y es que no sería pertinente un control fiscal despojado de los medios y de mecanismos adecuados para el establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. Es de esta manera, que para la protección y conservación del erario así se exija, en aras de la honradez y de la pertinente realización de las tareas públicas.

Por su parte, es recomendable que las contralorías realicen el control fiscal dentro de sus respectivas jurisdicciones, formulando al efecto las correspondientes observaciones, conclusiones, y llegado el caso, las glosas que puedan derivarse del examen de los actos de gestión fiscal seleccionados.

Si por acción de esa vigilancia, surge alguna información concerniente a hechos u omisiones eventualmente constitutivos de daño fiscal, se debe proceder a la iniciación, trámite y conclusión del Proceso de Responsabilidad Fiscal. El cual, según lo indica el artículo 268 de la Constitución Política, recomienda que el

Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Además, según lo indica el artículo 272, los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

De acuerdo al proceso anterior, se puede establecer la responsabilidad de quien tiene a su cargo bienes o recursos sobre los cuales recae la vigilancia de los entes de control, con miras a lograr el resarcimiento de los daños causados al erario. De esta manera, el Proceso de Responsabilidad Fiscal está encaminado a obtener una declaración jurídica en el sentido de que un determinado servidor público, o particular que tenga a su cargo fondos o bienes del Estado, debe asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que haya podido incurrir, de manera dolosa o culposa, en la administración de los dineros públicos.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es parte integrante de la función pública del control fiscal, siempre que sea necesario, ya que se presenta esta herramienta como la manera idónea a través de la cual se pretende garantizar la salvaguarda efectiva del patrimonio público, y sin la cual el ejercicio de tal función se convertiría en algo inocuo.

Igualmente, se recomienda al ente de control fiscal del departamento que aplique adecuadamente las medidas cautelares en los procesos de responsabilidad fiscal, así como también la implementación de verdaderas herramientas jurídicas que garanticen mediante el cobro de los montos fallados una recuperación real del erario departamental.

Es importante resaltar que parte del éxito en el cumplimiento de la función asignada (Control Fiscal) es la plena observancia de los principios de eficiencia, economía, moralidad, eficacia, equidad y celeridad, entre otros, en todas las actuaciones tanto del proceso auditor como de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva.

Además de lo anterior, en cuanto a los requisitos para dar apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal, se recomienda que, una vez establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado y ciertos indicios graves sobre el posible autor del mismo, es necesario que el funcionario competente ordene formalmente la apertura del proceso decretando las medidas cautelares correspondientes con el objeto de establecer no solo el autor del daño sino el de recuperar el patrimonio estatal.

Como corolario de lo anterior, es importante destacar que cuando el ente de control fiscal competente tenga la absoluta certeza de que el investigado fiscal produjo un daño que atentó contra los intereses económicos del ente territorial (Estado), es de vital importancia decretar las correspondientes medidas cautelares por un monto que garantice la recuperación del mismo dentro de una etapa procesal que evite la insolvencia del investigado.

En muchos casos el detrimento patrimonial inicialmente determinado por las contralorías como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal, no refleja necesariamente las dimensiones del daño, a lo que efectivamente sí se llega a probar dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Finalmente, con el estudio de las cifras de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Departamental, además de lo analizado acerca de las cifras e indicadores del departamento de Bolívar, se puede reconocer una relación perversa entre clientelismo, apoyo político, corrupción, gestión fiscal inadecuada y

pobreza; cinco aspectos fundamentales de la Responsabilidad Fiscal en el departamento de Bolívar.

Por tanto, la distribución del gasto de una manera eficiente, eficaz y transparente es una condición necesaria para que los indicadores de pobreza se reduzcan. Pero infortunadamente, los lugares en donde la correcta gestión es más necesaria, son los mismos con los más altos problemas de control fiscal debido a estar muy propicios a tener alto riesgo de corrupción por parte de sus entes de control.

También se recomienda apoyar la propuesta del doctor Iván Darío Gómez Lee Auditor General de la República de una crear reforma al control fiscal y sobre todo al Proceso de Responsabilidad Fiscal al igual que la creación de escuelas de capacitación o formación para que los administradores se actualicen el temas relacionados con la gestión pública.

Esta propuesta se basa en el hecho de observar que anualmente son más los montos fallados que los montos recuperados por concepto de fallos con responsabilidad fiscal y, por tanto, se debe contemplar la alternativa de establecer un Proceso de Responsabilidad Fiscal que sea verbal y de única instancia, lo cual repercutirá en la eficiencia del mismo.

Establecer comités jurisdiccionales que cumplan con la función de controlar las cuentas de manera más personalizada y consistente, asimilando el sistema de cámaras de control implementado en el modelo de control fiscal Francés. Además de ello, dichos comités deben tener la facultad de poder proponer proyectos de reforma o instauración de leyes que promuevan y hagan mucho más eficiente la forma en que se desarrolla el control fiscal en el país.

Se propone la creación de un centro de análisis y observación el cual recopilará, sistematizará, analizará y organizará todo lo concerniente a los procesos llevados

y realizarán informes donde se dé asesoría constante a la contraloría para fortalecer el Proceso de Responsabilidad Fiscal y obtener un mejoramiento seguro de las actividades que permitirán el resarcimiento del erario.

De igual forma se plantea realizar una reforma a la modalidad del Proceso de Responsabilidad Fiscal convirtiéndolos en procesos abreviados con la finalidad de determinar la responsabilidad fiscal en un tiempo corto y evitar que opere el fenómeno jurídico de la prescripción.

Por último, se recomienda una reforma a la forma o modalidad de selección de los contralores municipales y departamentales, la cual debe estar basada únicamente en la meritocracia como factor de transparencia y no por votación de los miembros de los concejos y asambleas respectivamente, lo anterior con la finalidad de evitar intercambio de favores políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya Olaya Uriel Alberto; “Teoría de la Responsabilidad Fiscal”. Universidad Externado de Colombia, 2002.

Badel Rueda Martha “Costos de la Corrupción en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación, serie Archivos de Macroeconomía, documento No. 11. Bogotá, 1999.

Brodschi Ezequiel, Fracchia Eduardo, López Amorós Martín; “Corrupción y desarrollo: Una revisión crítica de la literatura reciente”. Agosto de 2008.
Constitución Nacional de Colombia 1991.

Castells, A. (1999). Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal. Barcelona: Capítulo del libro “Gestión y Política Pública”.

Congreso de la República de Colombia . (2000). *Ley 610 del 2000*. Bogotá: Diario Oficial. Año cxxxvi. N. 44133. 18, agosto.

Congreso de La República de Colombia. (1993). *Ley 42 de 1993*. Bogotá: artículos 1, 2, 3 y 4.

Constitución Nacional de Colombia 1991, numeral 5 del artículo 268.

Contraloría General de la República, “Benéficos del Control Fiscal. Tercer informe, septiembre –diciembre 2001”. Bogotá, marzo de 2002.

Contraloría General de la República, “Informe de Gestión, Hacia la eficiencia del Control Fiscal 200 – 2008”. Agosto del 2008.

Cuervo Restrepo Jorge Iván, “Elaboración participativa del presupuesto y sanciones a los corruptos”; Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición Especial 166, octubre de 2003.

Departamento Nacional de Estadísticas [DANE]. (2005). *Informacion Estadística:Colombia. Proyecciones de población, por área, según municipios*. [en línea] citado el 23 de abril de: www.dane.gov.co.

Dirección General de Promoción Social. (2008). *Resumen Estadístico Bolívar*. República de Colombia : Presentación octubre 2008.

Domínguez Giraldo Gerardo & Higuera Rivera Lina María, “El nuevo control fiscal”; Biblioteca jurídica DIKE, 3ª Edición, 2002.

Espinosa, A., Toro, D., & Alvis, J. (f.s). *El Departamento de Bolívar frente a los Objetivos del Milenio*. Presentación basada en datos del Departamento Nacional de Planeación y SISBEN.

Ley 1150 del 2007 y Decretos Reglamentarios

Ley 136 de 1994 y 617 de 2000

Ética de la empresa como antídoto contra la corrupción:

http://www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1626&Itemid=90

Gamarra Vergara José R; “Desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia”. Documentos de trabajo sobre economía regional del Banco de la República”. Noviembre de 2005.

Gómez Sierra Francisco, Control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal anotado, octava edición, Edit. Leyer, 2009.

González Fuentes Mario V., Centro de estudios latinoamericanos (CESLA), Corrupción en Latinoamérica un freno para el desarrollo económico.

Hernández Gamarra Antonio, Contraloría General de la República, Informe especial. La recuperación del Patrimonio Público, 2005.

Hernández S Roberto, Fernández C Carlos & Baptista Lucio Pilar, Metodología de la Investigación, Segunda edición. Edit. Mc Graw Hill, 2000.

Kalmanovitz Salomón, Elster para economistas. Febrero, 2003.

López Obregón Clara, Sánchez Torres Carlos Ariel, Peña González Edilberto; "Control fiscal territorial: Fundamentos de reforma". Publicado por Universidad del Rosario, 2006.

López Presa José Octavio; "Corrupción y cambio"; Fondo de Cultura económica. México, 1998.

Lozano, C. (2004). *Elementos de análisis acerca del Proyecto de Ley Responsabilidad Fiscal*. Argentina: Ponencia.

Muñoz Portal Sandra Valeria; "República Checa: una transición de la corrupción comunista a la corrupción democrática". 2005.

Naranjo Gálvez Rodrigo "La responsabilidad fiscal en Colombia ¿instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma?" Investigador Facultad de Jurisprudencia; Línea de Investigación control del Gasto Público Universidad del Rosario Bogotá D.C.; 2002.

Naranjo Gálvez Rodrigo “Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones”. Colección de textos de jurisprudencia. Universidad del Rosario. 2007.

North, Douglas; “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” (1993).

Organización Transparencia Internacional “Transparency internacional” (TI) Índice de percepción de corrupción, 2009.

Organización Transparencia Internacional “Transparency internacional” (TI); “Información adicional sobre el índice de corrupción”, 2002.

Orozco Africano Julio Mario; “Interventoría del régimen subsidiado: pautas para su aplicación”. Mayo de 2008.

Ramírez Mónica & Corona Roberto Claves Junio De 2002; “Corrupción, la cabeza de la Hidra”. 2002.

Rincón, E. (2002). *Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control*. Lisboa, Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Tijerina Eliézer, El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa. Octubre 3, 2008.

GLOSARIO

C.C.A: Código Contencioso Administrativo Colombiano, el cual fue desarrollado en virtud de la expedición del Decreto 01 de 1984.

BID Banco Interamericano de Desarrollo: Banca Internacional fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe

DTP: Es una vacuna combinada que protege al niño contra tres enfermedades difteria, tosferina y tétanos y es muy eficaz ya que proporciona alta protección y gracias a su utilización hoy son poco frecuentes estas enfermedades

NBI Necesidades Básicas Insatisfechas: método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda.

PGA Plan General de Auditorías: Programación anual del control fiscal micro, el cual se desarrollará en una única fase y tiene como propósito articular y armonizar la vigilancia de la gestión fiscal, a través de la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en sus diferentes modalidades.

PIB Producto Interno Bruto: es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado